

vormals Archiv für Kommunalwissenschaften

**Im
Brennpunkt:**

Bürger und Kommunalverwaltung

Helmut Klages Vorwort: Bürger und Kommunalverwaltung	5
Paul von Kodolitsch Die Debatten um Bürger und Kommunalverwaltung – eine endlose Geschichte?.....	7
Hellmut Wollmann Die Bürgergemeinde – ihr Doppelcharakter als politische Kommune und (zivil-)gesellschaftliche Gemeinde	23
Christoph Reichard Das „Neue Steuerungsmodell“ und der Bürger	44
Heinrich Reiner mann Das elektronische Rathaus.....	61
Helmut Klages Freiwilliges bürgerschaftliches Engagement im kommunalen Raum.....	83

**Im
Blickfeld:**

Weitere Themen

Werner Schö n i g Ansätze zur Rückgewinnung kommunaler Handlungs- spielräume – Perspektiven kommunaler Sozialpolitik und Wirtschaftsförderung jenseits knapper Kommunalfinzen	108
Matthias Bernt/Andrej Holm Gentrification in Ostdeutschland: der Fall Prenzlauer Berg	125

Gesichtet:

Rezensionen

Patrick Le Galès: European Cities – Social Conflicts and Governance Rezensent: Gerhard Banner	151
Mobilität und Moderne (Veröffentlichungen der Projektgruppe Mobilität am Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung) Rezensent: Markus Hesse	153
Henning Jäde, Franz Dirnberger und Josef Weiß: Baugesetzbuch, Baunutzungsverordnung. Kommentar Rezensent: Arno Bunzel	162
Hans Carl Fickert und Herbert Fieseler: Baunutzungsverordnung. Kommentar unter besonderer Berücksichtigung des Umweltschutzes mit ergänzenden Rechts- und Verwaltungsvorschriften Rezensent: Arno Bunzel	164
Autorinnen und Autoren	166
Bestellschein für die Zeitschrift	167

Die englische Fassung der Zeitschrift ist unter dem Titel
„German Journal of Urban Studies“ im Internet (www.difu.de) zugänglich.

Helmut Klages

Vorwort: Bürger und Kommunalverwaltung

Begriffe wie „Bürgerschaftliches Engagement“, „Bürgergesellschaft“, „Zivilgesellschaft“ und „Bürgergemeinde“ haben in der aktuellen politischen und wissenschaftlichen Diskussion Hochkonjunktur. Es gibt hierzu ein fast schon ausuferndes Schrifttum sowie eine Häufung einschlägiger Tagungen und Politikerstatements.

Wenn sich der vorliegende Band mit dem Schwerpunkt „Bürger und Kommunalverwaltung“ genau in diesen Bereich hineinbegibt, dann nicht mit der Absicht, die vorliegende Fachliteratur noch weiter zu vermehren. Vielmehr geht es darum, in den Mittelpunkt zu rücken, was in der „sich aufschürzenden Welle“ einer oftmals hektischen Betriebsamkeit zu kurz zu kommen droht. Dementsprechend vermittelt der Band in den Beiträgen von Paul von Kodolitsch und Hellmut Wollmann weit ausgreifende begriffliche Klärungen, die systematisch ansetzen, gleichzeitig aber auch die Entstehungslinien des Themenbereichs nachzeichnen und diese in die allgemeinere Entwicklung der Verfassungs- und Gesellschaftsgeschichte der Bundesrepublik Deutschland einordnen. Es wird hierbei sichtbar, dass auch noch in den aktuellen Debatten der seit der Begründung der kommunalen Selbstverwaltung zu Beginn des 19. Jahrhunderts bestehende „Doppelcharakter“ der Gemeinde nachschwingt, nämlich untere Ebene des sich ausbildenden modernen Verfassungs- und Verwaltungsstaats und ebenso sich selbst verwaltendes Gemeinwesen zu sein. In aufeinander folgenden Wellen und mit wechselnden Schwerpunkten entstanden staatsbürgerlich motivierte, das repräsentativ-demokratische Prinzip einschränkende „Partizipations“-Vorstellungen wie auch – teils damit konkurrierend – Formen der bürgerschaftlich-gesellschaftlichen Selbstorganisation (vgl. den Beitrag von Wollmann in diesem Band).

Die Entwicklungen der Siebziger-, Achtziger- und Neunzigerjahre werden in ihren Diskurs- und Reformfeldern intensiver untersucht. Der Wandel der Perspektiven verläuft hierbei von einer staats- und gesellschaftskritischen Partizipationsdebatte über eine von Distanz zu den politisch-administrativen Institutionen geprägte Modernisierungsdiskussion bis hin zu einer Thematisierung des Bürgerengagements, in die unter anderem auch vielfältige pragmatische Motive bis hin zur Entlastung der leeren Kassen eingehen können (vgl. von Kodolitsch in diesem Band).

Hiermit ist ein weiter und tragfähiger Rahmen gezogen, in den sich ohne Schwierigkeit verschiedene Konkretisierungslinien einzeichnen lassen.

Dies betrifft einerseits das Begegnungsfeld von Modernisierungsdiskussion und Bürgerorientierung. In dem Beitrag von Christoph Reichard wird ebenso sachkundig wie überzeugend herausgearbeitet, dass das im Mittelpunkt der deutschen Reformbestrebungen der Neunzigerjahre stehende „Neue Steuerungsmodell“ zwar Fortschritte im Hinblick auf die Qualität kommunaler Dienstleistungen gegenüber den lokalen „Kunden“ brachte, es jedoch weder hinsichtlich direktdemokratischer Mitwirkung noch bezüglich bürgerschaftlicher Mitgestaltung des Gemeinwesens neue Akzente zu setzen vermochte. Viel weiter gehende Auswirkungen auf das Verhältnis von Bürger und Kommunalverwaltung werden überraschenderweise in dem Beitrag von Heinrich Reiner mann geltend gemacht, der die Zukunftsperspektiven des „elektronischen Rathauses“ ausleuchtet. Mit der Elektronisierung verbinden sich nicht nur neue Möglichkeiten der Dienstleistungserstellung und ihrer Vermittlung an die Bürgerinnen und Bürger als Kunden; sie bietet auch neuartige, bisher noch kaum genutzte Chancen der Demokratisierung der politischen Willensbildung und der Mitgestaltung der Bürgerinnen und Bürger bei der Herstellung und Verteilung öffentlicher Güter und Leistungen. Eine sich anbahnende „Enträumlichung“ der Verwaltung eröffnet den Blick auf ein neues Verhältnis von Bürger und Gemeinde, in welchem sich Globalisierung und Ortsverbundenheit die Hand reichen.

In dem Beitrag von Helmut Klages schließlich wird detailliert und systematisch auf empirische Erkenntnisse eingegangen, die sich aus der Analyse der Engagementbereitschaften der Bürgerinnen und Bürger und ihrer Förderung und Nutzung durch die Kommunen ergeben. Es zeigt sich, dass die Aktivitäten der Kommunen in Richtung einer Aktivierung des freiwilligen bürgerschaftlichen Engagements noch weit hinter den Bereitschaften der Bürgerinnen und Bürger zurückbleiben, sodass ein großer Teil der vorhandenen Potenziale ungenutzt bleibt. Konsequenterweise mündet der Beitrag in eine Darstellung von „Erfolgsfaktoren kommunaler Engagementförderung“.

Die Beiträge des Schwerpunkts lassen in ihrer Gesamtheit eine Entwicklung aufscheinen, die sich als eine komplizierte, von Umwegen, Misserfolgen und Neuanfängen mitbestimmte Fortschrittslinie auf dem Wege der Annäherung an Idealvorstellungen einer „Bürgerkommune“ verstehen lässt, wobei allerdings diese Idealvorstellungen ihrerseits Veränderungen unterliegen. Die Debatten um „Bürger und Kommunalverwaltung“ liefern einerseits Stoff für eine „endlose Geschichte“. Sie erweisen andererseits auch, dass die Stadt/Gemeinde nach wie vor ein Ort ist, an dem sich vieles entscheidet, was der Geschichte der Menschheit einen „Richtungssinn“ vermittelt.

Paul von Kodolitsch

Die Debatten um Bürger und Kommunalverwaltung – eine „endlose Geschichte“?

Zusammenfassung: Seit Beginn der Neunzigerjahre haben alle Themen Konjunktur, die mit dem Kernelement kommunaler Selbstverwaltung, der Teilhabe der Bürger an der Regelung der Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft, zusammenhängen. Diese Konjunktur hält bis heute an, und die jetzige, sich vorrangig auf das Bürgerengagement konzentrierende Diskussion ist nach der Partizipationsdebatte der Siebziger- und der Selbsthilfedebatte Anfang der Achtzigerjahre bereits die dritte Runde in der Erörterung dieses schier unerschöpflich scheinenden Themas. Diese Runden miteinander zu vergleichen, ist Zweck des Beitrags. Er macht deutlich, dass Bürgerinnen und Bürger gegenüber den Kommunalverwaltungen zwar erheblich an Einfluss und Gewicht gewonnen haben. Er lässt aber auch erkennen, dass die damit verfolgten Ziele noch keineswegs erreicht sind, weil es auf kommunaler Ebene immer weniger zu entscheiden gibt, was vor allem den Staat herausfordert, und weil die Asymmetrien in der Verteilung des Einflusses zwischen den verschiedenen Gruppen der Bevölkerung fortbestehen, was auf den Reformbedarf der Politik verweist.

1. Die Partizipationsdebatte der Siebzigerjahre

1.1 Auslöser

Es waren die Ende der Sechziger-/Anfang der Siebzigerjahre massenhaft entstehenden Bürgerinitiativen, welche die Aufmerksamkeit einer breiten Öffentlichkeit auf die vorher nur in Expertenzirkeln erörterten Funktionsdefizite des politisch-administrativen Systems lenkten und damit die erste Partizipationsdebatte auslösten. Das bis dahin weitgehend unbekanntes Phänomen, dass sich Bürgerinnen und Bürger zu politischen Aktivitäten abseits der tradierten Beteiligungsmöglichkeiten in Parteien, Verbänden und Parlamenten zusammenschlossen, wurde als Ausdruck

einer wachsenden „Staats-“ oder „Parteienverdrossenheit“ interpretiert. Solche Verdrossenheit manifestierte sich gleich in dreifacher Form, nämlich

- als oft sehr massiver Protest gegen konkrete Entscheidungen oder Nichtentscheidungen von Stadtverwaltungen (inhaltlich-materieller Aspekt)¹;
- als Aktion zur direkten Einflussnahme auf Verwaltung und Politik und somit als Kritik an der Funktionsfähigkeit der repräsentativen Demokratie (demokratietheoretischer und Verfahrensaspekt); und
- als kollektive Selbsthilfe, um fehlende oder als unzureichend empfundene Angebote der öffentlichen Hand zu ersetzen und sich dem bevormundenden Zugriff des allgegenwärtigen „Vorsorgestaates“ zu entziehen (ordnungspolitischer Aspekt).

Die Bürgerinitiativen wurden anfangs zwar noch keineswegs als legitime Mittler politischer Teilhabe akzeptiert², doch das sich hier manifestierende Mitwirkungsverlangen stieß bei Kommunen wie Staat grundsätzlich auf Verständnis. Denn dort hatte sich bereits die Erkenntnis durchzusetzen begonnen, dass der umfassend ausgebaute Planungs- und Leistungsstaat mit seiner Aufgaben- und somit seiner Machtfülle eine ebenso umfassende Beteiligungsexpansion erfordere, um das Gleichgewicht zwischen Staat und Gesellschaft zu erhalten³. Die erste sozialliberale Koalition, in deren Politik der „inneren Reformen“ die Ausweitung staatlicher Tätigkeit kulminierte (vgl. Jann 1999: 528 f.), machte sich diese Einsicht mit der Ankündigung von Bundeskanzler Willy Brandt, mehr Demokratie wagen zu wollen (Regierungserklärung vom 28. Oktober 1969), ebenso zu eigen wie mit der Forderung des damaligen Bundesbauministers, die Bürger müssten auch zwischen den Wahlen die Möglichkeit haben, Einfluss zu nehmen, mitzubestimmen und ihre Wünsche geltend zu machen (Lauritzen 1972: 20).

-
- 1 Die Diskrepanz zwischen den Intentionen vieler Bürgerinitiativen und den Plänen und Absichten der Kommunalverwaltungen wurde unter anderem auch auf zeitliche Unterschiede in der Adaption des Wertewandels zurückgeführt (vgl. von Kodolitsch 1984: 321).
 - 2 Dabei spielte der Verdacht vieler Kommunalpolitikerinnen und -politiker, die Bürgerinitiativen wollten das repräsentative durch ein direktdemokratisches (Räte-)System ersetzen, ebenso eine Rolle wie die gerade unter engagierten Stadtplanerinnen und Stadtplanern weit verbreitete Enttäuschung darüber, dass ihre besten Wissens und Gewissens konzipierten Planungen und Projekte schnöde zurückgewiesen wurden (zur Empirie des Verhältnisses zwischen Kommunen und Bürgerinitiativen vgl. von Kodolitsch 1975: 264 f.).
 - 3 Dieser Ausbau erfolgte im Zeichen eines interventionistischen Staatsverständnisses, das in allen westlichen Industriegesellschaften und in allen politischen Lagern bis weit in die Siebzigerjahre dominierte. Es ging von der Theorie des Marktversagens aus und begriff „den handlungs- und strategiefähigen Staat“ als „organisierende Leitstelle der Gesellschaft“ (Naschold 1988: 24).

1.2 Diskurs- und Reformfelder

Hauptschlagworte der Debatte der Siebzigerjahre waren Partizipation und die Synonyme Bürgermitwirkung oder -beteiligung⁴. Sie wurden meist mit dem Begriff Demokratie oder Demokratisierung verbunden, um das Ziel der einschlägigen Bemühungen zu markieren, und häufig auf Planung bezogen – und zwar sowohl als Objekt der Mitwirkung wie auch als auffälligster Ausdruck des zunehmenden staatlichen Steuerungsanspruchs und somit als Hauptgrund für die intendierte Beteiligungsexpansion. Unterscheidbar sind in dem so gezogenen Rahmen drei zentrale Diskurs- und Reformfelder:

- Zum Ersten wurde über die „Schuldfrage“ debattiert, das heißt darüber, woran sich der Protest der Bürgerinitiativen entzündet hatte. Dieser Protest habe, so lautete die am häufigsten zu hörende Erklärung, seine Ursache vornehmlich darin, dass sich die Vertreterinnen und Vertreter der Bürger mehr an den Vorlagen der Verwaltung, der Beschlusslage der eigenen Partei und den Wünschen organisierter Interessen als am Willen der von ihnen Repräsentierten orientierten⁵. Damit wurde nicht nur darauf verwiesen, wie notwendig die beabsichtigte Partizipationsausweitung sei, sondern zugleich auch verdeutlicht, dass dieser Reform andere zu folgen hätten – so vor allem die Stärkung der kommunalen Vertretungskörperschaften gegenüber der Verwaltung (vgl. Schäfer/Volger 1977: 75 f.) und die Überwindung der Kommunikations-, Partizipations- und Integrationsdefizite der lokalen Parteiorganisationen (vgl. Konrad-Adenauer-Stiftung 1975).
- Zum Zweiten wurde über den Zusammenhang zwischen Partizipation und Demokratie diskutiert. Dabei war man sich zwar darin einig, dass Partizipation Demokratisierung bedeute. Man stritt aber, wieder in Fortführung viel älterer Debatten, heftig darüber, was man damit eigentlich erreichen wollte – lediglich eine der pluralistischen Demokratietheorie angemessene Einbeziehung bisher nicht berücksichtigter Gruppen („Unterprivilegierte“) oder eine fundamental-demokratischen Vorstellungen entsprechende, umfassende Selbstbestimmung aller Bürgerinnen und Bürger und somit eine Umverteilung der Macht in Staat wie Gesellschaft von oben nach unten (mit zahlreichen Ver-

4 Ähnlich häufig wie diese Begriffe wurde auch das Stichwort Bürgernähe verwandt. Gemeint war damit nicht nur die räumliche Nähe der Verwaltung zum Bürger, sondern auch der kommunikative und partizipative Aspekt ihrer Beziehungen sowie Bürgerfreundlichkeit im Sinne von angemessenen Öffnungszeiten, verständlicher Formularsprache, Zugänglichkeit und Auffindbarkeit der einzelnen Dienststellen der Verwaltung.

5 Mit dieser Analyse wurde die Kritik vor allem am bestehenden Parlamentarismus (mit zahlreichen Verweisen vgl. Hollihn 1978: 75 ff.), aber auch am „Parteienstaat“ (Leibholz 1967) und an der „Herrschaft der Verbände“ (Eschenburg 1955) erneuert und aktualisiert.

weisen vgl. Hollihn 1978: 63 ff.)⁶. Dieser Streit schloss die in diesem Zusammenhang seit jeher gestellte Frage nach der politischen Kompetenz des Bürgers und somit nach dem Verhältnis zwischen Partizipation und Führung durch politische oder gesellschaftliche Eliten ein (vgl. Narr/Naschold 1973: 157).

- Zum Dritten wurde erörtert, welche praktischen Schlüsse für die Partizipationsausweitung aus solchen eher grundsätzlichen Überlegungen zu ziehen sei. Dabei reichte das thematische Spektrum von der Bürgerinformation als Voraussetzung einer wirksamen Beteiligung über das Problem der Erforderlichkeit und Zulässigkeit von Plebisziten bis hin zu Fragen nach der instrumentellen und verfahrensmäßigen Ausgestaltung von Partizipation. Außerdem wurde sehr lange darüber gestritten, wie mit Bürgerinitiativen umzugehen sei und inwieweit Partizipation dazu dienen könne oder solle, diese oft höchst unbequemen Manifestationen bürgerschaftlichen Beteiligungswillens überflüssig zu machen.

Die Debatte konzentrierte sich, dies lässt dieser Überblick deutlich erkennen, im Wesentlichen auf die Teilhabe von Bürgerinnen und Bürgern am *Prozess* der Willensbildung und Entscheidungsfindung und blendete somit weitgehend aus, inwieweit die Kommunen überhaupt in der Lage sind, die dabei ermittelten Bürgerwünsche und -bedürfnisse zu erfüllen. Diese inhaltlich-materielle Seite der Partizipation eingehender zu diskutieren, hätte schon allein deswegen nahe gelegen, weil die meisten Bürgerinnen und Bürger, anders als viele Stadtverwaltungen, Mitsprache weniger als Selbstzweck denn als Mittel zur Durchsetzung ihrer Anliegen betrachteten. An Anknüpfungspunkten zur systematischen Erörterung dieses Aspektes hätte es jedenfalls nicht gefehlt, wurde doch vor wie während der Partizipationsdebatte viel darüber gestritten, ob und inwieweit die mit dem Begriff der kommunalen Selbstverwaltung traditionell verbundene Vorstellung von den Kommunen als Zentren eigenständiger Entscheidung und Initiative revidiert werden müsste. Dabei wurde zum einen auf die veränderte Rolle der Kommunen im Staat⁷ abgestellt, zum anderen auf den Wandel der örtlichen Gemeinschaft im Zuge der seit Mitte der Sechzigerjahre konstatierten fortschreitenden Individuali-

6 Spuren dieser Kontroverse sind auch heute noch zu finden, wenn Bürgerbeteiligung als Begriff dem der Partizipation vorgezogen und dieser als „Zauberwort der 68er“ und als „politischer Kampfbegriff“ der Außerparlamentarischen Opposition (APO) mit ihren überwiegend linken Gruppierungen gekennzeichnet wird (Knemeyer 1997: 46 ff.).

7 Die Kommunen würden, so wurde konstatiert, im kooperativen Föderalismus immer mehr in den staatlichen Planungs- und Leistungsverbund integriert und büßten damit an Möglichkeiten ein, eigene Entscheidungen zu treffen – und dieser Verlust werde nur zum Teil durch Mitwirkungsrechte an überörtlichen Einrichtungen und Planungen kompensiert (Scheuner 1973: 14).

sierung der Gesellschaft und der mit ihr einhergehenden Pluralisierung von Wertvorstellungen⁸.

1.3 Ergebnisse der Debatte

Die Partizipationsdebatte weckte sehr hoch gespannte Erwartungen, von denen sich, wie bei anderen Reformdiskussionen zuvor und danach, nicht alle tatsächlich erfüllten. Ihre Ergebnisse sind jedoch keineswegs so „dürftig“ (so Knemeyer 1997: 51), wie sie nachträglich mitunter gesehen werden. Auf ihrer Habenseite sind vor allem drei Erfolge zu verbuchen:

- In der Auseinandersetzung mit den Bürgerinitiativen entwickelte sich eine neue Kultur der Partizipation. Nach anfänglichem Zögern öffnete sich das politisch-administrative System weit gegenüber jedweder Art bürgerschaftlichen Beteiligungsverlangens⁹, ging mit der Entwicklung, Erprobung und Implementierung geeigneter Informations- und Beteiligungsinstrumente engagiert auf die Bürgerinnen und Bürger zu und zeigte sich grundsätzlich bereit, Bürgerwünsche zu berücksichtigen und neue Werthaltungen sowie Zielvorstellungen in die eigene Programmatik zu übernehmen (vgl. von Kodolitsch 1984: 321 f.).
- Im Reflex auf diese Entwicklung, sie zum Teil aber auch anstoßend, wurden zahlreiche neue Beteiligungsvorschriften in viele Gesetze, vor allem in die Kommunalverfassungen der Länder, eingefügt. Sie ließen die repräsentative Verfassung in ihrem Kern zwar sicherlich unangetastet, reicherten sie aber partizipativ erheblich an und tarierten damit die Gewichte zwischen repräsentativen und direktdemokratischen Elementen der Verfassung neu aus.
- Beide Entwicklungen vermochten, anders als oft intendiert, das Entstehen immer neuer Bürgerinitiativen nicht zu unterbinden. Sie trugen jedoch wesentlich dazu bei, diese Bewegung in das bestehende politisch-administrative

8 Diese Entwicklung lockere, so wurde argumentiert, die Bindung an überkommene Sozialmilieus (auch die an die „örtliche Gemeinschaft“), verringere somit die Engagementbereitschaft und schmälere zudem den Vorrat an gemeinsamen Orientierungen. Letzteres erschwere es Politik wie Verwaltung zunehmend, Zustimmung für ihre Planungen und Vorhaben zu finden (vgl. Kielmansegg 1977: 124 f.). Damit wird sowohl auf die politikwissenschaftliche Pluralismustheorie mit ihrer Frage nach Notwendigkeit und Qualität eines Grundkonsenses als auch auf die „Entstehungsfrage von Soziologie“ verwiesen, inwieweit von allen geteilte Werte den gesellschaftlichen Zusammenhalt zu gewährleisten vermögen (vgl. Nunner-Winkler 1997: 360 f.).

9 Diese Öffnung schloss oft genug die Bereitschaft ein, sogar mit Bürgerinitiativen zu verhandeln, die sich ungesetzlicher Mittel wie der Besetzung sanierungsbedürftiger Häuser oder der Blockade öffentlicher Verkehrsmittel bedienten, um sich Gehör zu verschaffen (vgl. von Kodolitsch 1975: 267).

System zu integrieren¹⁰. Indem es sich veränderte, bewahrte dieses System somit seine Stabilität und bestätigte die Erkenntnis, dass aus partieller Desintegration Impulse für Innovation und Wandel resultieren.

Die Euphorie und das Engagement des Aufbruchs zur Verwirklichung von „mehr Demokratie“ hielten allerdings nicht vor. Der Ausbau der gesetzlichen Bürgerbeteiligung kam Ende der Siebzigerjahre zum Stillstand; Bürgerentscheide blieben auf der kommunalen Ebene tabuisiert (bis auf Baden-Württemberg, wo sie bereits 1956 eingeführt worden waren), und die Experimentierfreude der kommunalen Praxis endete bereits Mitte dieses Jahrzehnts in bloßen Routineverfahren. Mit diesen wurde Partizipation zwar angeboten, deren Nachfrageseite – das heißt die Aufgabe, den nach wie vor zur Passivität neigenden „Normalbürger“ zur Teilnahme zu motivieren und zu befähigen¹¹ – blieb jedoch meist unbeachtet (vgl. von Kodolitsch 1980: 135 ff.). Hinzu kam, dass die Bemühungen, den Prozess der repräsentativen Willensbildung und Entscheidungsfindung zu reformieren und Parteien sowie Vertretungskörperschaften nach unten, zum Bürger hin, durchlässiger zu machen, weitgehend erfolglos blieben¹². Die angepeilte Gesamtreform blieb somit gerade in diesem, seiner Bedeutung nach kaum zu unterschätzenden Ansatz unvollendet, und diese Tatsache bildet auch den Hauptgrund dafür, dass die Debatte später neu entbrennen konnte (Stichwort „Politikverdrossenheit“).

2. Die Zwischenphase in den Achtzigerjahren

In den Achtzigerjahren wurde die Partizipationsdebatte zwar fortgeführt, löste sich aber in mehrere, weitgehend eigenständige Diskussionsstränge auf. Vor allem drei zogen die meiste Aufmerksamkeit auf sich:

-
- 10 Hauptindiz dafür ist die Tatsache, dass sich viele „Protestierer“ auf den „langen Marsch durch die Institutionen“ begaben und die Bürgerinitiativenbewegung selbst zur grün-alternativen Partei mutierte und sich im bestehenden Parteiensystem etablierte (vgl. Guggenberger 1984: 376 f.).
 - 11 Die Notwendigkeit, sich dieser Aufgabe anzunehmen, resultierte vor allem daraus, dass sich mit den Bürgerinitiativen weniger der „Normalbürger“ zu Wort meldete als vielmehr der ohnehin schon alle Beteiligungsfelder dominierende Angehörige der Mittelschicht. Die Ansicht, dass er hier „Inklusivinteressen“ vertrat, das heißt auch die Bedürfnisse seiner passiven Mitbürger, vermag kaum zu überzeugen (vgl. von Kodolitsch 1984: 322 ff.).
 - 12 Dies besagt freilich nicht, dass sich hier nichts geändert hätte, sondern lediglich, dass sich die einschlägigen Veränderungen – wie die Erhöhung der Informationsverarbeitungskapazität des Rates und die Stärkung seiner verfassungsrechtlichen Stellung (vgl. von Kodolitsch 2000: 200 f.) – kaum auf das Verhältnis zwischen Kommunalverwaltung und Bürgern auswirkten.

- Mit der Frage, ob bürgerschaftliche Selbsthilfe mit öffentlichen Mitteln gefördert werden solle¹³, wandte sich die Debatte doch noch dem bis dahin weitgehend vernachlässigten ordnungspolitischen Aspekt des Verhältnisses zwischen Bürger und Kommunalverwaltung zu. Dies geschah so spät, weil die Abkehr von staatsinterventionistischen Vorstellungen jetzt erst vollendet war, und Staat wie Kommunen sich nun eher bereit zeigten, Aufgaben an den zweiten Sektor abzutreten – sei es nun in Form von Privatisierungen und Public-Private Partnership, sei es in Form eben der Selbsthilfeförderung¹⁴. Erheblich gesteigert wurde diese Bereitschaft aber sicherlich auch durch die in der damaligen Krise der kommunalen Finanzen wachsende Erkenntnis, Selbsthilfe könne einen wesentlichen Beitrag zur Entlastung der kommunalen Haushalte leisten.
- Mit dem Wandel des Staatsverständnisses veränderte sich auch die Funktion der nun noch nachdrücklicher geforderten Bürgermitwirkung. Denn jetzt ging es weniger darum, Bürgerbedürfnisse im Vorfeld kommunaler Entscheidungen zu klären, als vielmehr um öffentlich-private Handlungskoordination („governance“)¹⁵. Die bisher übliche Anhörungs-Teilhabe mutierte auf diese Weise tendenziell zur Mitentscheidung und der Bürger, wie dies später dann auch ausdrücklich formuliert werden wird, vom „betreuten“ Verwaltungssubjekt“ zum „vollwertigen Partner“ der Kommunalverwaltung (KGSt 1993: 12) oder gar zu ihrem „Auftraggeber“ (vgl. Beitrag Reichard in diesem Band).
- Mit der Krise der kommunalen Finanzen änderte sich zudem auch der Blickwinkel, unter welchem das Verhältnis von Rat und Verwaltung betrachtet wurde. Weil man diese Krise mit der mangelnden Fähigkeit der Verwaltungsspitze erklärte, das überzogene Ausgabengebahren der Politik zu kontrollieren (vgl. Banner 1983: 163 ff.), wurde nun nicht mehr die Stärkung des Rates gegenüber der Verwaltung, sondern das genaue Gegenteil gefordert. Die Frage

13 Haupthindernis war dabei die „systemkritische“ Haltung entsprechender Gruppen, wie sie etwa in den damals zahlreich bestehenden Kinderladeninitiativen mit ihrem „antiautoritären“ Erziehungsideal zum Ausdruck kam.

14 Unter Stichworten wie Deregulierung, Privatisierung und Entbürokratisierung begann bereits in den Siebzigerjahren eine neue Diskussion über das Verhältnis von Staat und Gesellschaft. Nun konstatierte man Staatsversagen und setzte statt auf die Steuerungs- und Regelungsprinzipien des Staates auf mehr „wettbewerbliche Koordination“ oder die „Selbstregulierungskraft kleiner Netzwerke“ (Naschold 1988: 25).

15 Dabei lassen sich mittlerweile drei Grundpositionen unterscheiden: die *neoliberale* betrachtet den Markt als zentrales Steuerungsmedium und will den Staat auf seine Kernfunktionen zurückführen; die *systemtheoretische* geht von der Selbststeuerung (Autopoiesis) der Teilsysteme aus und räumt dem politischen System allenfalls ein gewisses Aufsichtsrecht in Form einer dezentralen Kontextsteuerung und von Supervision ein; und die – im Zuge der Globalisierungsdebatte an Bedeutung gewinnende – *neoinstitutionalistische* fordert zwar eine „neue Staatlichkeit“, meint damit aber nicht staatliche Intervention, sondern institutionalisierte Kooperation und Kommunikation zwischen öffentlichen und gesellschaftlichen Akteuren (vgl. Esser 1999: 122 ff.).

nach der richtigen Ausgestaltung des Verhältnisses zwischen Politik und Verwaltung wurde damit zum verwaltungsinternen Steuerungsproblem umdefiniert und von der nach einer möglichst angemessenen Repräsentation des Bürgerwillens abgekoppelt.

Mit den beiden letzten Diskussionssträngen wandelten sich zwar Einstellungen, aber noch nicht die Realität. Die Selbsthilfedebatte dagegen war – wie die parallel laufende und gleichfalls auf eine Aufgabenverlagerung von öffentlichen auf den gesellschaftlichen oder privaten Sektor zielende Privatisierungsdiskussion – durchaus folgenreich, bewirkte sie doch noch in den Achtzigerjahren, dass die Förderung von entsprechenden Gruppen allgemein üblich wurde; dass sich eine große Zahl dieser Gruppen in dauerhaften Einrichtungen verstetigte; und dass der bislang vornehmlich von den Wohlfahrtsverbänden geprägte „Non-Profit-Sektor“ bzw. der „dritte Sektor“ zwischen Markt und Staat vielgestaltiger und erheblich größer wurde (vgl. Beitrag Wollmann in diesem Band).

3. Debatten und Reformansätze in den Neunzigerjahren

3.1 Auslöser und Reformintentionen

Die Ende der Achtziger-/Anfang der Neunzigerjahre einsetzende neue Diskussionsrunde wird, anders als die erste Partizipationsdebatte, weniger vom Teilhaberwünschen aktiver Bürgerinnen und Bürger als vielmehr vom Reformbedürfnis von Kommunen wie Staat geprägt. Dieses Bedürfnis stellt sich allerdings durchaus als Reflex auf Bürgerbefindlichkeiten dar – nämlich insoweit, als es auf bürgerschaftliche, diesmal freilich nicht aktiv „ausgelebte“, sondern sich eher in Rückzug aus der politischen Teilhabe und in kritischer Distanz zu den politisch-administrativen Institutionen manifestierende Unzufriedenheit reagiert¹⁶. Das Bemühen, diese Unzufriedenheit zu erklären, wird vor allem von zwei Ansätzen bestimmt:

- Die Debatte, die unter dem 1992 zum „Wort des Jahres“ erklärten Begriff der „Politikverdrossenheit“ und seinen eindeutigeren Synonymen Politiker- oder Parteienverdrossenheit geführt wurde, sucht die Schuld für dieses Phänomen

¹⁶ Diese Feststellung klammert aus, was sich 1989/90 in der DDR ereignete. Denn Bürgerrechtsbewegung, Massendemonstrationen und Runde Tische blieben letztlich doch eher Episode – aber eine höchst erfolgreiche, wenn man sich vergegenwärtigt, dass in dieser kurzen Zeit das DDR-Regime gestürzt, ein neues, demokratisches System errichtet und die Wiedervereinigung vollzogen wurde.

bei der „politischen Klasse“¹⁷. Um die Verdrossenheit zu überwinden, setzt man auf die gleiche Doppelstrategie wie in den Siebzigerjahren im Kontext der „Staatsverdrossenheit“, das heißt darauf, die Teilhabemöglichkeiten der Bürger zu erweitern, Plebiszite diesmal ausdrücklich eingeschlossen¹⁸, und gleichzeitig politisch-administrative Strukturen zu reformieren, wobei jetzt die strukturelle Erneuerung der politischen Führung und nicht mehr das Verhältnis zwischen Politik und Verwaltung im Vordergrund steht (vgl. Scheuch/Scheuch 1992: 122 ff.).

- Im Kern nichts anderes als Verdrossenheit ist gemeint, wenn die Kommunale Gemeinschaftsstelle (KGSt) eine „Legitimitätslücke“ in der kommunalen Steuerung ausmacht und aus dieser wie anderen Funktionsmängeln der Kommunalverwaltung die Notwendigkeit ableitet, eine neue Steuerung einzuführen. Verursacht sieht sie diese Lücke nämlich durch die mangelnde Qualität kommunaler Leistungen, durch bürokratische Inflexibilität und Selbstbezogenheit, die auf wachsende Kritik stoßen. Schließen will sie diese Lücke dadurch, dass sie die Kommunalverwaltung als „Dienstleistungsunternehmen“ verstanden und sie mit Hilfe eines konsequenten „Qualitätsmanagements“ strikt „nachfrage- und kundenorientiert“ geführt wissen will (KGSt 1993: 12 f. und 22).

Neben der bürgerschaftlichen Unzufriedenheit sind es vor allem die periodisch wiederkehrenden und sich nun schon seit einer ganzen Reihe von Jahren verfestigenden Finanznöte von Kommunen wie Staat, welche das Reforminteresse der öffentlichen Hand immer wieder neu entfachen (vgl. ebenda: 7). Dabei richtet sich die Aufmerksamkeit vorrangig auf all das, wovon man sich Einsparungen und einen wirtschaftlicheren Umgang mit knappen Mitteln verspricht. Es ist in erster Linie dieser Kontext, der dem Bürgerengagement heute, wie Anfang der Achtzigerjahre der Selbsthilfe, seine wachsende Bedeutung verschafft¹⁹. Weil Engagement Mitsprache einschließt, profitiert von diesem Bedeutungsgewinn des Bürgeren-

17 Hierzu wird auf die Selbstbezogenheit und Abgehobenheit dieser Klasse (von Arnim 1997) ebenso verwiesen wie auf die Machtversessenheit und Machtvergessenheit von Parteien und Parteiführungen (so der damalige Bundespräsident von Weizsäcker nach von Arnim 1997: 24) oder, ausdrücklich auf die kommunale Ebene bezogen, auf den Verfall der politischen Parteien (Scheuch/Scheuch 1992).

18 Bürger- und Volksentscheide werden in diesem Kontext sogar als einzige Möglichkeit betrachtet, die anhaltende „Lähmung“ zu überwinden. Denn die bestehenden Institutionen seien nicht in der Lage, die diese Lähmung verursachenden „Vitalinteressen der Berufspolitiker“ zu kanalisieren (von Arnim 1997: 369).

19 Die Forderung, das Bürgerengagement zu verstärken, wird zwar bevorzugt mit ordnungspolitischen Argumenten untermauert, insbesondere mit dem Hinweis auf das Subsidiaritätsprinzip. Dabei dürfte es sich aber eher um einen ideologischen Mitnahmeeffekt handeln. Anders ist nämlich nicht zu erklären, warum dieses Thema von Mitte der Achtziger- bis Mitte der Neunzigerjahre trotz des Wandels des Staatsverständnisses in der kommunalen Praxis wie in der staatlichen Programmatik kaum eine Rolle spielte.

gagements auch die Partizipation sowie alles andere, was unter den Begriff der kooperativen oder verhandelnden Verwaltung zu subsumieren ist²⁰. Im Zusammenhang mit den anhaltenden Finanznöten der Kommunen spitzen sich zudem jene Probleme zu, welche die Langzeittrends der Individualisierung der Gesellschaft und der mit ihr einhergehenden Pluralisierung von Wertvorstellungen verursachen. Mit diesen Nöten verschärfen sich nämlich Verteilungskonflikte, wachsen damit doch Vehemenz und Kompromisslosigkeit, mit welcher die Bürger ihre Ansprüche vertreten²¹ – und damit auch die Schwierigkeiten der Kommunen, konsensfähige Programme und Problemlösungen zu entwickeln und umzusetzen. Dies zwingt sie wie den Staat dazu, Ansätze und Methoden zur Erkundung des Bürgerwillens wie zur Sicherung von Akzeptanz und Legitimität ihres Handelns stetig zu verfeinern und weiterzuentwickeln.

3.2 Diskursfelder und Reformergebnisse

Anders als in den Siebziger- und ähnlich wie in den Achtzigerjahren gibt es in den Neunzigern keinen Begriff, der die gesamte Debatte überwölbt und alle Diskurs- und Reformfelder miteinander verknüpft. Unterscheidbar sind mindestens fünf solcher Felder:

- Der Ausbau der rechtlichen Teilhabemöglichkeiten der Bürgerinnen und Bürger wurde vornehmlich in der ersten Hälfte der Neunzigerjahre erörtert – und unter dem Druck des Phänomens der „Politikverdrossenheit“ sowie dem von der Wende in der DDR in ganz Deutschland ausgelösten „mentalalen Schub“ für mehr Bürgermitwirkung (Knemeyer 1997: 52) auch vollzogen. Erweitert wurde zunächst das Instrumentarium der beratenden Mitwirkung (Partizipation) und überall auf jenes hohe Niveau angehoben, das insbesondere Baden-Württemberg schon seit langem auszeichnete und auch ein Charakteristikum der Kommunalverfassung der (Wende-)DDR war. Noch sehr viel einschneidender war aber, dass gleichzeitig lange tabuisierte plebiszitäre Elemente –

20 Trotz der Effizienzfixiertheit der gegenwärtigen Debatte spielt der Aspekt, dass Bürgerbeteiligung helfen kann, Fehlplanungen und somit Fehlinvestitionen zu verhindern, derzeit kaum eine Rolle. In den Siebzigerjahren wurde er unter dem Stichwort Partizipation als „Frühwarnsystem“ eingehender erörtert – wobei es freilich weniger um Ressourcenschonung als vielmehr darum ging, nicht an den Interessen der Bürger vorbei zu planen und damit neue Bürgerinitiativen auszulösen.

21 Diese Feststellung verweist auf die „Werteverfallstheorie“ von Noelle-Neumann, die sich mit Kommunitaristen wie Etzioni darin einig ist, dass individuelle Egoismen ebenso zunehmen wie hedonistisch-materialistische Einstellungen. Die „Wertesynthesetheorie“ von Klages streitet dies zwar nicht grundsätzlich ab, erklärt diesen Wertewandel jedoch damit, dass das gegenwärtige Politik- und Gesellschaftssystem nicht ausreichend Möglichkeiten biete, gemeinschaftsbezogene Einstellungen umzusetzen (vgl. Winkel 1999).

Bürgerbegehren/Bürgerentscheid, Direktwahl des Bürgermeisters – in alle Gemeindeverfassungen eingeführt wurden (vgl. Beitrag Wollmann in diesem Band).

- Fast parallel veränderte sich die dazugehörige Partizipationskultur. Beteiligung wird nun immer weniger als Anhörung zur Klärung von Interessenpositionen im Vorfeld kommunaler Entscheidungen denn eher als Prozess zur Aushandlung von Problemlösungen zwischen den – grundsätzlich gleichberechtigten – öffentlichen und gesellschaftlichen oder privaten Akteuren verstanden und organisiert²². Damit konvergierten der förmlich verfasste, hierarchisch geordnete erste Politikmodus und der mit den organisierten Interessen längst eingübte, kooperativ und konsensuell ausgerichtete zweite Modus – freilich ohne dass der Bürgerseite dabei bereits ähnliche Einfluss- oder gar Vetopositionen eingeräumt würden wie verbandsmäßig organisierten Interessen (vgl. Spiegel 1999: 5 und 13)²³.
- Gleichzeitig konzipiert, aber bisher nur zögernd ins Werk gesetzt wurde all das, was im Zeichen des Neuen Steuerungsmodells zur Verstärkung der Kunden- und Nachfrageorientierung der Kommunalverwaltung erörtert wird (vgl. Beitrag Reichard in diesem Band)²⁴. Es ähnelt dem, was früher unter den Begriffen „Bürgernähe“ oder „Bürgerfreundlichkeit“ abgehandelt wurde. Neu ist allerdings, dass die Bürger dabei als Auftraggeber und die Kommunalverwaltung als Auftragnehmer begriffen werden; dass Organisation und Verfahren der Leistungserstellung innerhalb der Kommunalverwaltung insgesamt dem Postulat der Kundenorientierung unterworfen und zum Gegenstand des Qualitätsmanagements gemacht werden sollen; und dass die moderne Informationstechnologie, Stichwort „E-Government“, gezielt genutzt wird (vgl. Beitrag Reiner mann in diesem Band).
- Systematisch der gleichen Thematik zuzurechnen ist die Frage nach der Bürgernähe der Politik als jenem Teil der Kommunalverwaltung, der in erster Linie gefordert ist, wenn es darum geht, dem Bürgerwillen angemessen Ausdruck

22 Verfahren wie Runde Tische, Mediation oder mehrstufiges Dialogverfahren implizieren, dass Kommunen, die sich darauf einlassen, die materiellen Verfahrensergebnisse auch tatsächlich berücksichtigen. Die zunehmende Bereitschaft, sich auf solche Verfahren einzulassen, resultiert insbesondere auch aus dem Bestreben, sich vorauseilend Positionen anzupassen, die man für stark genug hält, einen Bürgerentscheid durch Bürgerbegehren auszulösen (vgl. Beitrag Wollmann).

23 Weiteres Veränderungspotenzial steckt sicherlich in der Nutzung der neuen Informationstechnologien (vgl. Beitrag Reiner mann in diesem Band). Vieles von dem, was unter dem Stichwort „E-Democracy“ derzeit debattiert wird, ist freilich noch eher ein Versprechen als bereits vollzogene Reform.

24 Ausnahmen bilden vor allem die in vielen Städten erfolgreich installierten Bürgerämter und die vermehrt durchgeführten (Mehrthemen-Wiederholungs-)Befragungen, wobei die Form der Trendstudie überwiegt und Panelstudien, weil erheblich aufwendiger, höchst selten sind.

zu verleihen und ihn umzusetzen. Was zur Stärkung dieser Fähigkeit im Kontext des Neuen Steuerungsmodells erörtert wird, war ursprünglich im Wesentlichen instrumentell ausgerichtet und zielte vor allem auf die Unterstützung all dessen, was die Verwaltung an Anstrengungen zur Erhöhung ihrer Kunden- und Nachfrageorientierung unternimmt²⁵. Erst neuerdings wird dabei auch die Qualität der Arbeit der Politik oder gar der Politikerinnen und Politiker selbst thematisiert, die zuvor vorrangig Gegenstand der Debatte um „Politikverdrossenheit“ war²⁶. Aus dieser Zusammenführung bisher getrennter Diskussionsstränge könnte sich durchaus das Konzept für eine allgemeine Politikreform herausbilden.

- Das Hauptaugenmerk von Wissenschaft, Politik und Öffentlichkeit richtet sich derzeit freilich weniger auf eine derartige Politikreform als vielmehr auf das Bürgerengagement – und hier insbesondere auf dessen Förderung durch Staat wie Kommunen und auf seine Bedeutung für das, was mit Stichworten wie Bürger- oder Zivilgesellschaft, aktivierender oder ermöglichender Staat und vor allem Bürgerkommune gekennzeichnet wird (vgl. Beitrag Klages in diesem Band). Zweifelsohne hat die Enquete-Kommission des Deutschen Bundestages zur Zukunft des bürgerschaftlichen Engagements hierzu wichtige Anstöße gegeben (Enquete-Kommission 2002). Fest steht allerdings auch, dass die einschlägigen Zielvorstellungen und die strategischen Konzepte zu ihrer Umsetzung noch eher diffus sind und die Realität daher nach wie vor vornehmlich vom Bemühen der Kommunen wie des Staates bestimmt ist, die eigenen Haushalte zu entlasten.

Engagement und Beteiligung im Sinne von Partizipation werden häufig, wie dies auch die Enquete-Kommission tut, als zwei Seiten einer Medaille, nämlich der Bürgergesellschaft, betrachtet (Enquete-Kommission 2002: 20 f. und 592 ff.). Wollmann verwendet im gleichen Zusammenhang den Begriff der „Bürgergemeinde“ und stellt damit auf die Doppelrolle des Bürgers als Mitgestalter der Kommunalpolitik (mittels Wahl, Partizipation und Plebiszit) wie als zivilgesellschaftlich Engagierter ab (in Form der Selbsthilfe, von selbstverwalteten kommunalen Einrichtungen und individuellem Bürgerengagement). Indem er prüft, wie sich Veränderungen in diesen beiden Bereichen auf die politischen Prozesse innerhalb der Kommunalverwaltung auswirken, bezieht er ein weiteres wichtiges Diskurs- und Reformfeld in seine Betrachtungen ein. Solche Integrationsversuche

25 Noch 1996 verweist die KGSt die Politik auf die verstärkten Bemühungen der Verwaltung um Meinungsforschung und Marketing und empfiehlt ihr, deren Ergebnisse in Qualitätsstandards zu verallgemeinern und sie der Verwaltung als strategisches Ziel in Form eines Kontraktes vorzugeben (KGSt 1996: 19 ff.).

26 Das POLIS-Projekt der Bertelsmann Stiftung nimmt sich, neben der Effektivierung der Ratsarbeit, vor allem der Personalarbeit in der Politik durch Qualifizierung von Wahlkandidaten und bereits Gewählten an (Bertelsmann Stiftung 2001).

ändern freilich wenig daran, dass die genannten Themenfelder derzeit immer noch weitgehend getrennt voneinander erörtert werden.

4. Ausblick

Weil sie mehr mitentscheiden können, weil sie stärker in formelle wie informelle Verfahren der Willensbildung und Entscheidungsfindung einbezogen werden und weil sie sich zunehmend zur Erbringung von Eigenleistungen aufgefordert sehen, werden die Bürgerinnen und Bürger immer mehr vom Objekt zum Subjekt der Kommunalpolitik, gewinnen sie an Einfluss und Gewicht gegenüber der Kommunalverwaltung. Soll diese Entwicklung im Sinne des damit heute gewöhnlich verbundenen Leitbildes – sei es nun die „Bürger-“ oder „Zivilgesellschaft“, sei es die „Bürgerkommune“ oder der „aktivierende Staat“ – vollendet werden, sind jedoch noch erhebliche Anstrengungen erforderlich:

- Wenn Bürgerbeteiligung mehr bedeuten soll als „Demokratisierung der Machtlosigkeit“ (Roth 2001: 20), muss der Prozess der Schrumpfung der kommunalen Entscheidungs- und Handlungsspielräume aufgehoben und umgekehrt werden. Dies fordert zunächst vor allem den Staat zu einer Reform der Kommunalfinanzen wie zur Deregulierung heraus, nötigt aber auch die Kommunen, weitere Effektivitäts- und Effizienzreserven zu mobilisieren²⁷. Gelingt all dies nicht, erhalten die Bürgerinnen und Bürger immer häufiger die Auskunft, ihre Erwartungen ließen sich nicht erfüllen – und damit entsteht neue Verdrossenheit und somit Grund zum Rückzug aus der politischen Teilhabe²⁸ oder zum Streit mit der Stadtverwaltung²⁹.
- Gleiches droht, wenn die Asymmetrien in der bestehenden Einflussverteilung nicht deutlich reduziert werden. Für die kommunale Partizipationspolitik bedeutet dies vor allem, die Dominanz der organisierten Interessen abzubauen und benachteiligte Gruppen wirksamer als bisher zur Teilhabe zu motivieren und zu qualifizieren³⁰. Weil beides jedoch nur begrenzt möglich ist und die

27 Dies bedeutet vor allem, die Verwaltungsmodernisierung fortzuführen, das bürgergesellschaftliche Engagementpotenzial auszuschöpfen und die Entwicklungskräfte der Region zu bündeln.

28 Rückläufige Wahlbeteiligung wird auch damit erklärt, dass Schrumpfen der Entscheidungsspielräume der Kommunen Bürgern den Eindruck vermittelt, es sei gleichgültig, ob und wen sie wählen (Detjen 2002: 345).

29 Der Deutsche Städtetag warnt schon seit längerem davor, dass die Auseinandersetzungen zwischen den zum Sparen und Streichen genötigten Kommunen und den mit immer besseren Einflussmöglichkeiten bis hin zum Bürgerentscheid ausgestatteten Bürgern zunehmen werden (vgl. Witte 2002: 11).

30 Dies erfordert vor allem, das Partizipationsangebot so auszugestalten, dass es Nachfrage stimuliert – wobei vor allem eine „aktive, bürgerorientierte Informationspolitik“ und „Ernsthaft-

Kommunen zudem häufig mit widersprüchlichen Interessen konfrontiert sind, darf sich die Kommunalverwaltung, insbesondere die Politik, im Zusammen- und Widerspiel der partikularen Interessen nicht mit der Rolle des Moderators begnügen, sondern bleibt in ihrer Ausgleichsfunktion weiterhin gefordert.

In der Debatte um „Politikverdrossenheit“ wird der „politischen Klasse“ allerdings die erforderliche Fähigkeit bestritten, unabhängig von parteipolitischen Rücksichten, Klientelbindungen und Eigeninteressen zu entscheiden, was dem Gemeinwohl oder dem öffentlichen Interesse dient und was nicht. Weil diese Funktion angesichts der Vielfalt und Widersprüchlichkeit der in der örtlichen Gemeinschaft vorfindbaren Interessen jedoch unverzichtbar ist und nur von der hierzu allein legitimierten Vertretungskörperschaft wahrgenommen werden kann, vermag dieser Einwand weder eine Ausschaltung noch die Umgehung der Politik zu rechtfertigen³¹. Er verweist freilich auf ein weiteres Reformfeld, das bereits in den Siebzigerjahren identifiziert wurde, aber immer noch weitgehend brachliegt.

Literatur

- Arnim, Hans Herbert von (1997), *Fetter Bauch regiert nicht gern. Die politische Klasse – selbstbezogen und abgehoben*, München.
- Banner, Gerhard (1983), *Haushaltssteuerung in der Krise*, in: *Städte- und Gemeindebund*, Jg. 38 (1983), S. 163 ff.
- Bertelsmann Stiftung (Hrsg.) (2001), *Qualitätsfaktor Politische Steuerung. POLIS. Ergebnisse der kommunalpolitischen Recherche. Projekt-Dokumentation*, Gütersloh.
- Detjen, Joachim (2002), *Kommunale Demokratie ohne Volk?*, in: *NST-N (Niedersächsischer Städtetag-Nachrichten)*, Ausgabe 12, S. 342–347.
- Enquete-Kommission „Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements“ Deutscher Bundestag (2002), *Bericht. Bürgerschaftliches Engagement: auf dem Weg in eine zukunftsfähige Bürgergesellschaft*, Opladen (Schriftenreihe, Band 4).
- Eschenburg, Theodor (1955), *Herrschaft der Verbände?*, Stuttgart.
- Esser, Josef (1999), *Der kooperative Nationalstaat im Zeitalter der „Globalisierung“*, in: Döring, Diether (Hrsg.), *Sozialstaat in der Globalisierung*, Frankfurt am Main, S. 117–144.
- Gabriel, Oscar W. (2002), *Die Bürgergemeinde als neues Leitbild der Kommunalpolitik – Anspruch und Wirklichkeit*, in: Schuster, Wolfgang/Murawski, Klaus-Peter (Hrsg.), *Die regierbare Stadt*, Stuttgart, S. 139–169.
- Guggenberger, Bernd (1984), *Von der Bürgerinitiativbewegung zur Umweltpartei*, in: ders./Kempf, Udo (Hrsg.), *Bürgerinitiativen und repräsentatives System*, 2. neubearb. u. erw. Aufl., Opladen, S. 376–403.

tigkeit im Umgang mit den Ergebnissen der Beteiligungsverfahren“ als Erfolgsfaktoren gelten (Gabriel 2002: 164).

31 Solche Intentionen lassen sich bei Privatisierungen ebenso feststellen wie beim Gang zu den Gerichten, bei der Einrichtung von immer neuen Kommissionen und Beiräten ebenso wie beim Appell an den eigentlichen Souverän, den Bürger.

- Hollihn, Frank (1978), Partizipation und Demokratie. Bürgerbeteiligung am kommunalen Planungsprozeß?, Baden-Baden (Planen, Studien und Materialien zur wirtschafts- und sozialwissenschaftlichen Beratung, Band 12).
- Jann, Werner (1999), Zur Entwicklung der öffentlichen Verwaltung, in: Ellwein, Thomas/Holtmann, Everhard (Hrsg.), 50 Jahre Bundesrepublik Deutschland. Rahmenbedingungen – Entwicklungen – Perspektiven, Wiesbaden, S. 520–543.
- Kielmansegg, Peter Graf (1977), Demokratieprinzip und Regierbarkeit, in: Hennis, Wilhelm/Kielmansegg, Peter Graf/Matz, Ulrich (Hrsg.), Regierbarkeit. Studien zu ihrer Problematisierung Bd. I, Stuttgart, S. 118–133.1
- Knemeyer, Franz-Ludwig (1997), Bürgerbeteiligung und Kommunalpolitik. Mitwirkungsrechte von Bürgern auf kommunaler Ebene, 2. erw. Aufl. mit Bayern-Bilanz, Landsberg am Lech (Geschichte und Staat, Band 307).
- Kodolitsch, Paul von (2000), Miteinander oder Gegeneinander? Zum schwierigen Verhältnis von Rat und Verwaltung, in: Archiv für Kommunalwissenschaften (AfK), Heft II, S. 199–224.
- Ders. (1984), Effizienzsteigerung oder Systemüberwindung – zur empirischen Erfolgsbilanz der Bürgerinitiativen, in: Guggenberger, Bernd/Kempf, Udo (Hrsg.), Bürgerinitiativen und repräsentatives System, 2. neubearb. u. erw. Aufl., Opladen, S. 318–332.
- Ders. (1980), Kommunale Beteiligungspolitik, Berlin (Deutsches Institut für Urbanistik).
- Ders. (1975), Gemeindeverwaltungen und Bürgerinitiativen. Ergebnisse einer Umfrage, in: Archiv für Kommunalwissenschaften (AfK), Heft II, S. 264–278.
- Kommunale Gemeinschaftsstelle (KGSt) (Hrsg.) (1996), KGSt-Politikerhandbuch zur Verwaltungsreform, mit Beiträgen von Wilhelm Dopatka und anderen, Köln.
- Dies. (1993), Das Neue Steuerungsmodell. Begründung, Konturen, Umsetzung (Bericht Nr. 5/1993).
- Konrad-Adenauer-Stiftung (Hrsg.) (1975), Strukturprobleme des lokalen Parteiensystems, mit Beiträgen von Oscar W. Gabriel und anderen, Bonn (Studien zur Kommunalpolitik, Band 6).
- Lauritzen, Lauritz (1972), Planung und Planungskontrolle in der Demokratie, in: Ders. (Hrsg.), Mehr Demokratie im Städtebau. Beiträge zur Beteiligung der Bürger an Planungsgeschiedungen, Hannover, S. 9–34.
- Leibholz, Gerhard (1967), Strukturprobleme der modernen Demokratie, 3. erw. Aufl., Karlsruhe.
- Narr, WolfDieter/Naschold, Frieder (1973), Theorie der Demokratie. Einführung in die moderne politische Theorie, Bd. III, 2. Aufl., Stuttgart und andere.
- Naschold, Frieder (1988), Positionen von Parteien und Wissenschaft zur Zukunft des öffentlichen Dienstes, in: Gewerkschaft Öffentliche Dienste, Transport und Verkehr (Hrsg.), Zukunft des öffentlichen Dienstes. Sachverständigen-Anhörung der ÖTV, Frankfurt am Main, S. 23–35.
- Nunner-Winkler, Gertrud (1997), Zurück zu Durkheim? Geteilte Werte als Basis gesellschaftlichen Zusammenhaltes, in: Heitmeyer, Wilhelm (Hrsg.), Was hält Gesellschaft zusammen? Bundesrepublik Deutschland: Auf dem Weg von der Konsens- zur Konfliktgesellschaft, Bd. 2, Frankfurt am Main, S. 360–402 (Kultur und Konflikt).
- Roth, Roland (2001), Auf dem Weg zur Bürgerkommune? Über das Spannungsfeld von bürgerschaftlichem Engagement und Kommunalpolitik in Deutschland, in: Demokratische Gemeinde, Heft 9, S. 20–21.
- Schäfer, Rudolf/Volger, Gernot (1977), Kommunale Vertretungskörperschaften. Ein Literaturbericht, in: Archiv für Kommunalwissenschaften (AfK), Heft I, S. 68–82.

- Scheuch, Erwin K./Scheuch, Ute (1992), Cliques, Klüngel und Karrieren. Über den Verfall der politischen Parteien – eine Studie, Hamburg (rororo aktuell, Band 980).
- Scheuner, Ulrich (1973), Zur Neubestimmung der kommunalen Selbstverwaltung, in: Archiv für Kommunalwissenschaften (AfK), Heft I, S. 1–44.
- Spiegel, Erika (1999), Zur Institutionalisierung gesellschaftlicher Interessen auf der kommunalen Ebene, in: Archiv für Kommunalwissenschaften (AfK), Heft I, S. 3–23.
- Winkel, Olaf (1999), Das Problem scheint eher hausgemacht. Wertewandel als Ursache von Politikverdrossenheit?, in: Das Parlament, Heft 1 vom 28. 1. 1999.
- Witte Gertrud/Geiger, Christian (2002), Die Stadt, die Bürger und die Wirtschaft: eine Beziehung, die neu bestimmt werden muss, in: der städtetag, Heft 7–8, S. 10–13.

Hellmut Wollmann

Die Bürgergemeinde – ihr Doppelcharakter als politische Kommune und (zivil-)gesellschaftliche Gemeinde

Zusammenfassung: Die Bürgergemeinde ist durch einen „Doppelcharakter“ gekennzeichnet: historisch bis in die Begründung der kommunalen Selbstverwaltung zu Beginn des 19. Jahrhunderts zurückverfolgbar, ist sie politische Kommune mit gewählten politischen Institutionen; zugleich ist sie (zivil-)gesellschaftliche örtliche Gemeinschaft mit vielfältigen gemeinschaftsbezogenen Aktivitäten der Bürgerinnen und Bürger. Die aktuelle Diskussion, in der die Bürgergemeinde vielfach als Novum „entdeckt“ und propagiert wird, nimmt von diesem historischen Doppelcharakter der lokalen Arena und insbesondere von deren längst wirksamen gesellschaftlichen Strukturen und Akteuren (soziale Bewegungen, Selbsthilfegruppen, Dritter Sektor usw.) kaum Notiz. In dem Beitrag werden sowohl die (staats-)bürgerlichen Teilhaberechte der Bürgerinnen und Bürger an der politischen Kommune als auch ihre (zivil-)bürgerlichen Mitwirkungsformen an der örtlichen Gemeinschaft sowie deren wechselseitige Ergänzung herausgearbeitet.

Bürgerschaftliches Engagement, Bürgergesellschaft, Zivilgesellschaft und Bürgergemeinde haben in der derzeitigen politischen und (sozial-)wissenschaftlichen Diskussion Hochkonjunktur. Zwei Bündel von Vorstellungen und Forderungen lassen sich dabei unterscheiden¹:

- Zum einen geht es um Ausweitung der politischen Bürgerrechte und Teilhabemöglichkeiten, um auf die Entscheidungsprozesse der Kommune als *politischer* Gemeinde und politisch verfasster Gebietskörperschaft Einfluss zu nehmen

1 Zur historischen Entwicklung und den Veränderungsschüben in den 1970er- und Anfang der 1980er-Jahre vgl. Wollmann (2000a) sowie Klages und von Kodolitsch in diesem Band.

men. Man spricht auch von „political citizenship“ (vgl. Roth 2001: 145) oder von der „staatsbürgerlichen“ Rolle des Bürgers².

- Zum anderen dreht es sich um die Erweiterung der Formen und Gelegenheiten der Bürger, in gesellschaftlicher Selbstorganisation und -bestimmung tätig zu werden. Insofern kann von einer „zivilbürgerlichen Rolle“ gesprochen werden, innerhalb der wiederum – je nach Verhältnis (und Distanz) zu Staat und Allgemeinheit – zwischen gemeinwohlorientierten (*public regarding*) und privatnützigen (*private regarding*) Aktivitäten unterschieden werden kann (vgl. Wollmann 2002a: 323).

Den „Doppelcharakter“ der Bürgergemeinde und die hieraus folgende Unterscheidung zwischen politischen (staatsbürgerlichen) Teilhaberechten und gesellschaftlichen (zivilbürgerlichen) Mitwirkungsformen zugrunde legend³, soll hier ein geraffter Überblick gegeben werden, in dem, um ein möglichst aussagekräftiges Bild zu gewinnen, nicht nur die jüngsten, sondern weiter zurückliegende, insbesondere in die 1960er- und 1970er-Jahre zurückreichende Entwicklungen aufgezeichnet werden.

1. Die „politische“ Bürgergemeinde: Politische Teilhaberechte und -gelegenheiten des (Staats-)Bürgers

1.1 Teilhaberechte und -gelegenheiten im repräsentativ-demokratischen Modell

Die verfassungsrechtliche und -politische Ausgangssituation der *politischen* Bürgergemeinde war nach 1945 von dem Vorrang des Prinzips der repräsentativen Demokratie und folglich dadurch gekennzeichnet, dass – ungeachtet der Unterschiede zwischen den in den Ländern in Kraft gesetzten Kommunal-

2 Zur Unterscheidung von Staat, Gesellschaft und Markt als Regelungsmechanismen und den hierauf gerichteten drei („staats-, zivil- und marktbürgerlichen“) Rollen des Bürgers vgl. Schröter/Wollmann (1998: 145 f.).

3 Die Überlegungen zum „Doppelcharakter“ und zur „Doppelstruktur“ knüpfen an ähnliche Gedanken bei Grauhan (1978) und an Analysen zur „Zweiten Stadt“ in Blanke/Evers/Wollmann (Hrsg.) (1986) an. Vgl. hierzu auch Wollmann (2002a). Zur Unterscheidung und Gliederung dieser beiden Handlungsfelder werden in der gegenwärtigen Debatte unterschiedliche Konzepte verwendet. Bogumil (2001: 219 ff.) schlägt vor, zwischen einer *Auftrags-* und einer *Mitgestaltungsrolle* des Bürgers zu unterscheiden und beide unter dem Begriff der „kooperativen Demokratie“ zu fassen. In Bezug auf die „Mitgestalterrolle“ erscheint „kooperative Demokratie“ als Sammelbegriff jedoch als wenig tauglich, handelt es sich bei den „Mitgestaltungstätigkeiten“ doch vielfach um Formen der gesellschaftlichen Selbstorganisation und Selbsthilfe.

verfassungsmodellen – die Kommunalvertretungen das oberste kommunale Entscheidungsorgan waren. Sieht man von Baden-Württemberg, wo Mitte der 1950er-Jahre kommunale Referenden eingeführt wurden, und einigen Ländern ab, die für Kleinstgemeinden Gemeindeversammlungen vorsahen (vgl. hierzu weiter unten), waren den Kommunalverfassungen der Nachkriegszeit direktdemokratische Verfahren unbekannt.

In der weiteren Entwicklung der politischen Teilhaberechte lassen sich vor allem zwei Veränderungswellen erkennen⁴:

- In den späten 1960er- und 1970er-Jahren erlebte die Bundesrepublik eine „partizipatorische Revolution“ (Kaase 1982), in der Handlungs- und Leistungsfähigkeit der repräsentativ-demokratischen (von den politischen Parteien bestimmten) Entscheidungsverfahren von Protestgruppen und Bürgerinitiativen bestritten und neue Wege der Teilhabe und Mitwirkung der Bürger gefordert und praktiziert wurden. Hierdurch wurde ein nachhaltiger Schub von Anhörungs- sowie Beratungsverfahren und -formen ausgelöst, ohne in die gesetzliche Anerkennung von direktdemokratischen Teilhaberechten zu münden.
- In den frühen 1990er-Jahren setzte eine weitere Reformwelle ein, als deren Ergebnis inzwischen in allen Bundesländern kommunale Referenden sowie die Direktwahl der Bürgermeister eingeführt worden sind. Darüber hinaus kam es zu einer Erweiterung und Intensivierung von beratenden Mitwirkungsverfahren und -formen.

Im Folgenden soll auf diese Veränderungen kurz eingegangen werden.

Aktives Wahlrecht zur Kommunalvertretung

Seit ihrer Wiederbegründung in den westdeutschen Ländern nach 1945 war die kommunale Demokratie vom repräsentativ-demokratischen Prinzip bestimmt. In ihm beschränkte sich das politisch-demokratische Entscheidungsrecht des Bürgers darauf, die Mitglieder der Kommunalvertretung als des obersten kommunalen Entscheidungsorgans zu wählen – mit Ausnahme der Länder Bayern und Baden-Württemberg, in denen die Bürger auch die Bürgermeister (und in Bayern auch die Landräte) direkt wählen konnten. Nachdem ausländischen Einwohnern das kommunale Wahlrecht bis in die frühen 1990er-Jahre versagt geblieben war⁵, wur-

4 Zum Konzept und zur Interpretation der zwei „Wellen“ der jüngeren Politikentwicklung in der Bundesrepublik (1960/1970 und 1990) vgl. Wollmann (2000a).

5 Das Land Schleswig-Holstein hatte durch Gesetzgebung vom 21.2.1989 ausländischen Einwohnern das aktive und passive Wahlrecht bei Kreis- und Gemeindewahlen eingeräumt. Die

de – nach Einführung einer EU-Bürgerschaft durch den Maastrichter EU-Vertrag vom 7.2.1992⁶ und einer Änderung des Grundgesetzes (Art. 28 Abs. 1 GG) – den „EU-Ausländern“ durch Landesgesetzgebung das kommunale Wahlrecht eingeräumt (vgl. Schefold/Neumann 1996: 152 ff.).

Ortschafts- und Bezirksräte

Im Gefolge der in den Bundesländern in den 1960er- und 1970er-Jahren durchgesetzten kommunalen Gebietsreformen büßten zahlreiche Gemeinden ihre Selbstständigkeit und damit eigene Kommunalvertretungen ein⁷. Als Reaktion darauf führten vor allem jene Bundesländer, in denen die Zusammenlegung („Maßstabsvergrößerung“) der Gemeinden durch die Territorialreform besonders drastisch ausgefallen war, Ortschafts- und (Stadt-)Bezirksräte als beratende Gremien innerhalb der neuen Einheitsgemeinden ein. Hiermit verbunden war insbesondere die Absicht, den „eingemeindeten“ Bürgern eine – wenn auch nur beratende – eigene Vertretung zuzugestehen⁸. Teils werden die Mitglieder der Ortschafts- und Bezirksräte mittelbar, das heißt durch die Gemeindevertretungen unter Berücksichtigung der Ergebnisse der Kommunalwahlen, ernannt, in den meisten Ländern jedoch unmittelbar durch die Bürger der betreffenden Ortsteile und Stadtbezirke gewählt⁹. Sie werden insgesamt als ein positiver Beitrag eingeschätzt, innerhalb der „maßstabsvergrößerten“ Einheitsgemeinden eine Bürgerbeteiligung zu ermöglichen (vgl. Schefold/Neumann 1996: 285 ff.; Kersting 1997a).

Regelung wurde durch Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 31.10.1990 für verfassungswidrig erklärt (vgl. Schefold/Neumann 1996: 146 ff. mit Nachweisen).

- 6 Art. 8b des Vertrags über die Europäische Union (VEU) sieht vor, dass jeder Unionsbürger mit Wohnsitz in einem Mitgliedstaat, dessen Staatsangehörigkeit er besitzt, in dem betreffenden Staat das aktive und passive Wahlrecht bei Kommunalwahlen erhalten soll; vgl. Schefold/Neumann (1996: 153).
- 7 Im Zuge der Gebietsreformen wurde in den Ländern der „alten“ Bundesrepublik (mit erheblichen Unterschieden zwischen den Ländern) die Zahl der kreisangehörigen Gemeinden von rund 24 000 auf 8 400 (das heißt um 65 Prozent), die der kreisfreien Städte von 135 auf 91 (das heißt um 45 Prozent) und die der Kreise von 425 auf 237 (das heißt um 34 Prozent) reduziert; vgl. Laux (1999: 153).
- 8 Die Ortschafts- und Bezirksvertretungen haben ihre Vorläufer in den Gebietsneugliederungen der 1920er-Jahre. Zum Beispiel der Bezirksverfassung für die 1920 gebildete Einheitsgemeinde Großberlin vgl. Schefold/Neumann (1996: 256 ff.).
- 9 Vgl. Schefold/Neumann (1996: 264 FN 61) mit Nachweis der einschlägigen landesgesetzlichen Regelungen.

Bürgermitwirkung („sachverständige Bürger“) in Ausschüssen der Gemeindevertretung

Die meisten geltenden Kommunalverfassungen reichen institutionengeschichtlich in die Anfänge der kommunalen Selbstverwaltung zu Beginn des 19. Jahrhunderts zurück und spiegeln den historischen Grundgedanken einer die gewählten Gemeindevertreter ebenso wie einfache Bürger einbeziehenden kommunalen Selbstverwaltung wider. Dementsprechend sehen sie vor, dass die Gemeindevertretungen nicht nur ihre Mitglieder, sondern auch „sachkundige Bürger“ (mit beratender Stimme) in die Ausschüsse und Deputationen wählen¹⁰, wodurch der Kreis der ehrenamtlich tätigen Bürger erweitert wird. Überwiegend schränken die Gemeindeordnungen die Zahl der sachkundigen Bürger in den Ausschüssen dadurch ein, dass die gewählten Ratsmitglieder jeweils in der Mehrheit sein müssen. In der Regel werden die „sachverständigen Bürger“ von den Fraktionen nach Parteienproporz rekrutiert. Allerdings wird dieses Verfahren nicht selten von den Fraktionen dazu genutzt (und dadurch teilweise entwertet), dass sie in den Wahlen gescheiterte Kandidaten auf diesem Wege mit einem Ausschusssitz trösten (vgl. Schefold/Neumann 1996: 93 f.). Besondere Bedeutung kommt der in einigen Gemeindeordnungen vorgesehenen Berufung von Ausländern zu sachkundigen Bürgern zu (vgl. Schefold/Neumann 1996: 143 ff.).

(Kinder- und) Jugendhilfeausschuss der Kommunalvertretung

Dieser beschließende Ausschuss stellt in zweifacher Hinsicht einen „Sonderfall“ dar (vgl. Greese 1999: 723). In einer auf die 1920er-Jahre zurückgehenden Zweigliedrigkeit bildet er zum einen zusammen mit der kommunalen Fachverwaltung „das Jugendamt“. Zum anderen umfasst er neben Angehörigen der Gemeindevertretung Mitglieder (gemäß der gegenwärtigen Regelung zwei Fünftel der Sitze), die von den Jugendverbänden benannt werden und – wie in keinem anderen Ausschuss – volles Stimmrecht haben (Näheres bei Greese 1999: 723 ff.; Backhaus-Maul 1999: 697; zur Kritik vgl. Wollmann 1990: 91 mit Nachweisen).

Kommissionen und Beiräte

Eine institutionelle Regelung gebrauchend, die ebenfalls auf die Anfänge der kommunalen Selbstverwaltung zurückgeht, sind die Kommunen seit den 1960er-Jahren in offenkundiger Reaktion auf die „partizipatorische“ Revolution zunehmend dazu übergegangen, Beiräte und Kommissionen in der Absicht zu bilden, gewisse Beteiligungsmöglichkeiten für solche Bevölkerungsgruppen zu schaf-

10 Vgl. ebenda (93 FN 51) mit Nachweisen der landesgesetzlichen Regelungen.

fen, deren Partizipationschancen aus gruppenspezifischen Gründen (schwache soziale Kompetenz, geringe Ressourcen usw.) ansonsten gering sind (vgl. Roth 2001: 135). In diesem Zusammenhang sind vor allem zu nennen:

- *Ausländerbeiräte*: Bereits Ende der 1960er-Jahre wurden in einigen Städten erste Gremien zur politischen Interessenvertretung für Ausländer (Ausländerparlamente, Ausländerbeiräte oder Koordinierungskreise) in der Absicht gegründet, deren soziale Integration zu fördern (vgl. Kersting 1997b; Schefold/Neumann 1996: 140 ff. mit Nachweisen). Bis in die 1990er-Jahre war es den Gemeinden oft freigestellt, Ausländerbeiräte einzurichten, ehe diese dann in den meisten Bundesländern landesgesetzlich verbindlich vorgeschrieben wurden¹¹. Sie werden in der Regel gleichzeitig mit den Kommunalwahlen von den ausländischen Einwohnern gewählt – allerdings oft unter nur geringer Wahlbeteiligung (vgl. Kersting 1997b; 2002: 151). Die Ausländerbeiräte können sich in der Regel mit allen Angelegenheiten befassen und ihre Anregungen und Stellungnahmen der Gemeindevertretung und ihren Ausschüssen vorlegen (eher skeptisch zur Wirkungsweise vgl. Hoffmann/Even 1985: 126).
- *Seniorenbeiräte*: Im Gefolge der Alten- und Altenselbsthilfebewegung wurden in den frühen 1970er-Jahren die ersten Seniorenbeiräte gebildet (vgl. Kersting 1997a). Diese werden zum Teil direkt, teils in einem abgestuften Wahlverfahren gewählt, zum Teil auch „berufen“ (vgl. Gitschmann/Bullmann 1999: 743)¹².
- *Behindertenbeiräte* (vgl. Kersting 1997a)¹³.
- So genannte *Kinder- und Jugendparlamente* (vgl. Greese 1999: 726).

Als – vielfach gewählte – Interessenvertretungen bilden solche Beiräte wichtige Gesprächspartner für Gemeindevertretung und Verwaltung (vgl. Kersting 2002: 151).

11 Beispielsweise in NRW für Gemeinden mit mehr als 5 000 Einwohnern. Darüber hinaus ist in Gemeinden mit mehr als 2 000 Einwohnern ein Ausländerbeirat zu bilden, wenn dies mindestens 200 Wahlberechtigte (also „EU-Ausländer“) beantragen (vgl. Schefold/Neumann 1996: 71).

12 Die Zahl der Seniorenbeiräte stieg von 15 (1975) auf 85 (1980) und von 140 (1985) auf 210 (1990) (vgl. Reggentin und andere 1990: 35).

13 Vgl. Kersting (1997a), der (am Beispiel der Stadt Marburg) den Wahlmodus zum Behindertenbeirat so beschreibt: „Die Wählerschaft des Behindertenbeirats besteht aus allen behinderten Menschen, die nach § 1 Schwerbeschädigtengesetz anerkannte Schwerbehinderte oder ihnen Gleichgestellte sind“.

Beteiligungsverfahren

Unter den Beteiligungsverfahren, die auf eine Erweiterung der Mitwirkungsrechte der Bürger (in Gestalt von Anhörungs-, Informations- und Vorschlagsrechten) zielen, ohne das letztliche Entscheidungsrecht der Gemeindevertretung als des repräsentativ-demokratischen Organs zu berühren, kann zwischen formalen, das heißt rechtlich (in Bundes-, Landesgesetz oder Gemeindegatzung) geregelten, und informellen, also nicht rechtlich geregelten Verfahren unterschieden werden.

a) Formale Beteiligungsverfahren

In Reaktion auf die „partizipatorische Revolution“ wurde seit den 1970er-Jahren in Bundes- und Landesgesetzen die (konsultative) Beteiligung von (betroffenen) Bürgern an Planungsverfahren vorgesehen (vgl. Enquete-Kommission 2002a: 598 ff.; Hendlar 1996: 101 ff.). Den Auftakt bildeten das (Bundes-)Städtebauförderungsgesetz von 1971, das Anhörungsrechte von Betroffenen bei Maßnahmen der Stadtsanierung vorschrieb, und die Novelle des Bundesbaugesetzes von 1976, das die so genannte vorgezogene Bürgerbeteiligung bei der Aufstellung der Bauleitplanung (Flächennutzungs- und Bebauungspläne) durch die Gemeinden (§ 3 BauGB) regelte. Im Rahmen von Planfeststellungsverfahren für den Bau von Bundesfernstraßen, Bundesschienenwegen und Bundeswasserstraßen ist jeweils eine Beteiligung der Bürger in Form einer Anhörung vorgesehen. Das Anhörungsverfahren ist im Wesentlichen einheitlich in § 73 Verwaltungsverfahrensgesetz geregelt. Gemäß § 8 Bundessozialgesetzbuch (SGB) VIII sind Kinder und Jugendliche entsprechend ihrem Entwicklungsstand an allen sie betreffenden Entscheidungen der öffentlichen Jugendhilfe zu beteiligen. Die jüngsten Beispiele für Anhörungsrechte liefern das Bund-Länder-Programm „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – die soziale Stadt“ und „Urban 21“.

b) Informelle Beteiligungsverfahren

In der kommunalen Praxis wurde – wiederum teilweise in die 1970er-Jahre zurückreichend – ein Repertoire an punktuellen oder *ad hoc*-Verfahren der Beteiligung entwickelt (vgl. Enquete-Kommission 2002a: 598; Roth 1999: 7 mit Nachweisen).

- *Planungszelle*: Die von Peter Dienel in den 1970er-Jahren konzipierte und von ihm seither propagierte Planungszelle (vgl. Dienel 1978) ist als partizipatives Politikberatungsverfahren angelegt. Eine Planungszelle umfasst eine Gruppe von rund 25 Bürgern, die nach einem Zufallsverfahren ausgewählt und für eine begrenzte Zeit (etwa eine Woche) von ihren arbeitstäglichen Verpflichtungen – gegen Entschädigung – freigestellt werden. Angeleitet durch Moderatoren und beraten von Experten und Interessenvertretern erarbeiten die an ei-

ner Planungszelle beteiligten „Laien“ in Kleingruppen Lösungsvorschläge zu konkreten Aufgaben und legen diese als zusammenfassendes Votum („Bürgergutachten“) vor. Die letztliche Entscheidung bleibt der Kommunalvertretung vorbehalten. In dem Verfahren wird eine Form „institutionalisierter Überparteilichkeit“ gesehen, in der die hieran Beteiligten „sachgerechte“ Lösungsvorschläge ohne Fixierung auf je spezifische Eigeninteressen (vgl. Dienel 1996: 116 f.) entwickeln. Ungeachtet des (insbesondere wegen der Entschädigung der Beteiligten) finanziell recht aufwändigen Verfahrens¹⁴ sind Planungszellen über die Jahre verschiedentlich in kommunalen Planungsverfahren ins Werk gesetzt worden¹⁵.

- *Runde Tische*: Beratung, Planung und Konfliktlösung geschehen hier unter Einbeziehung möglichst aller Interessen.
- *Bürgerforen*: In dieser sich über einen längeren Zeitraum erstreckenden Beteiligungsform sollen möglichst viele Interessen und Gesichtspunkte aufgenommen werden. Eingesetzt beispielsweise zur Vorbereitung der für die Stadtentwicklung bedeutsamen Entscheidungen, bieten Stadtforen Verwaltung, Politik, Wirtschaft, Fachöffentlichkeit und interessierten Bürgern die Möglichkeit zum multilateralen Dialog (vgl. Spitzer 2001: 150).
- *Mediation*: In Verfahren der Mediation versucht ein unparteiischer Mediator, Konfliktparteien an einen Tisch zu bringen und im Rahmen eines Diskussionsprozesses zu einer einvernehmlichen Lösung zu kommen. Schwerpunktartig wurden Mediationsverfahren in Deutschland bislang vor allem in der kommunalen Umweltpolitik und dort insbesondere zur Klärung abfallwirtschaftlicher Standortkonflikte eingesetzt (vgl. Holtkamp 2002: 137). Bislang war ihre Einsatzmöglichkeit in Deutschland freilich eher beschränkt, da, wie empirische Untersuchungen zeigen¹⁶, hier – im Gegensatz zur Situation in den USA – bei Standortkonflikten meist keine Einigung auf einen Standort gefunden werden konnte¹⁷.
- *Lokale Agenda 21*: Im Abschlussdokument „Agenda 21“ der 1992 in Rio de Janeiro abgehaltenen UN-Konferenz für Umwelt und Entwicklung wurden die

14 So hat ein 150 Seiten starkes, im Juni 2002 vorgelegtes „Bürgergutachten“ zum Verbraucherschutz, das in sechs bayerischen Städten und Landkreisen von 18 „Planungszellen“, die aus jeweils 25 zufällig ausgewählten Personen bestanden, erarbeitet wurde, insgesamt 350 000 Euro (vor allem durch die den Beteiligten gezahlten Ersatzentgelte) gekostet; vgl. hierzu Neuberger Rundschau vom 20. 6. 2002; www.die-planungszelle.de.

15 Zwischen 1975 und 2000 wurden in Deutschland 42 Anwendungen von Planungszellen bei kommunalen Planungsvorhaben gezählt.

16 Vgl. Holtkamp (2002: 138, FN mit Nachweisen); Holtkamp/Stach (1995).

17 Von 1990 bis 1997 wurden etwa 40 Mediationsverfahren bei Planungsvorhaben mit kommunalem Bezug durchgeführt (vgl. Jeglitza/Hoyer 1998).

Kommunen weltweit aufgefordert, in Konsultation mit allen kommunalen Akteuren eigene Pläne für eine nachhaltige Entwicklung zu verabschieden. Inzwischen haben fast 90 Prozent der Städte einen Beschluss zur Lokalen Agenda 21 getroffen, fast drei Viertel haben ein Leitbild für nachhaltige Entwicklung verabschiedet oder planen Entsprechendes (vgl. Rösler 2000; Pettenkofer 2001). Hinsichtlich der Beteiligungsformen wird vor allem auf Dialogorientierung und Freiwilligkeit gesetzt, das heißt auf Foren, Runde Tische, Zukunftswerkstätten, Planungszellen, Beiräte und Bürgerversammlungen (vgl. Bogumil 2001: 228 ff. mit Nachweisen). Allerdings bleibt die Umsetzung in den Kommunen vielfach hinter den hohen Ansprüchen des Programms zurück (so Enquete-Kommission 2002a: 188).

1.2 Direktdemokratische Teilhaberechte

(Direktdemokratische) Gemeindeversammlungen

Es sei daran erinnert, dass im Grundgesetz – ungeachtet seiner strengen Präferenz für die repräsentative Demokratie auf der Bundesebene – ausdrücklich die Möglichkeit vorgesehen ist, dass „in den Gemeinden an die Stelle der gewählten Körperschaft die Gemeindeversammlung treten“ (Art. 28 Abs. 2, Satz 3) kann. Tatsächlich sah eine ganze Reihe der nach 1945 in den Ländern in Kraft gesetzten Gemeindeordnungen für kleine Gemeinden (z.B. in Baden-Württemberg mit bis zu 200 Einwohnern) die Möglichkeit von direktdemokratischen Gemeindeversammlungen vor. Im Zuge der in den 1960er- und 1970er-Jahren durchgeführten Gemeindegebietsreformen sind die Kleinstgemeinden und mit ihnen die institutionellen Voraussetzungen für direktdemokratische Gemeindeversammlungen indes weitgehend verschwunden. Lediglich in Schleswig-Holstein und Brandenburg überleben noch die Regelungen und einige wenige Anwendungsfälle (vgl. Wollmann 1999a: 40) als „liebenswürdiges, aber anachronistisches Kuriosum“ (Franke 1994, ausführlich Franke 1996).

Bürger- und Einwohnerversammlung

Als ein gewisser Ersatz für direktdemokratische Gemeindeversammlungen sind in einigen Bundesländern – in unterschiedlichen Regelungen – Bürgerversammlungen oder Einwohnerversammlungen vorgesehen, die (nicht zu verwechseln mit beschlussfähigen Gemeindeversammlungen!) dem Informationsaustausch und der Erörterung der gemeindlichen Angelegenheiten zwischen den Bürgern, der Gemeindevertretung und dem Bürgermeister dienen. In der Regel sollen sie mindestens einmal jährlich vom Bürgermeister oder der Gemeindevertretung einberufen werden; sie können teilweise auch von den Bürgern selbst – mit dem Erfordernis

bestimmter Unterschriftsquoren – verlangt werden und besitzen ein Antragsrecht an das zuständige Gemeindeorgan (für Einzelheiten vgl. Schefold/Neumann 1996: 128 ff.).

Kommunale Bürgerbegehren und -entscheide als direktdemokratisches Sachplebiszit

In den Gemeindeordnungen, die nach 1945 von den (west-)deutschen Ländern verabschiedet wurden, waren kommunale Referenden nicht vorgesehen – mit der Ausnahme Baden-Württembergs, dessen Gemeindeordnung vom 25. Juli 1955 das kommunale Referendum vorsah. Erst Anfang der 1990er-Jahre hielt das kommunale Referendum – zusammen mit der Direktwahl des Bürgermeisters und Landrats – Einzug in allen Flächenländern. Damit war eine wesentliche Bresche in die Vorherrschaft des repräsentativ-demokratischen Prinzips in der kommunalen Demokratie und Politik geschlagen. Auf die von Land zu Land in Details unterschiedlichen landesgesetzlichen Regelungen des zweistufigen Verfahrens – Bürgerbegehren und Bürgerentscheid – soll an dieser Stelle nicht eingegangen werden (vgl. etwa Wollmann 1999a: 40 ff.; 2000b: 242; Schefold/Neumann 1996: 105 ff. jeweils mit weiteren Nachweisen).

Zur bisherigen Anwendungspraxis der kommunalen Referenden sei hier nur so viel gesagt (ausführlicher etwa vgl. Wollmann 2002b; Bogumil 2001: 181 ff. jeweils mit Nachweisen): Bislang haben die Bürger von kommunalen Referenden bemerkenswert geringen Gebrauch gemacht (vgl. Wollmann 2002b: 245 auf der Basis der Daten von Gabriel 1999) – mit Ausnahme von Bayern und Nordrhein-Westfalen; dort ist eine deutlich höhere Anwendungshäufigkeit als in den anderen Ländern zu beobachten. Überdies wurde ein erheblicher Teil der Bürgerentscheide nicht aus der Mitte der Bürger (als „Bürgerbegehren“), sondern aus der Mitte der Gemeindevertretungen (als „Ratsbegehren“) initiiert (vgl. Paust 2002). Rechnet man die bislang bundesweit durchgeführten Bürgerentscheide auf die Gesamtzahl der Gemeinden und die Jahresdauer der Regelungen um, fände ein Bürgerentscheid in der einzelnen Gemeinde durchschnittlich einmal in 200 Jahren (!) statt (vgl. Wollmann 2002b: 147).

Die bisherige Praxis der Bürgerbegehren und -entscheide deutet darauf hin, dass die Bürger von diesen eher reaktiv, das heißt auf Vorschläge der Gemeindevertretung reagierend und vielfach diese eher ablehnend, denn pro-aktiv und innovierend Gebrauch machen (vgl. Jung 1999: 128). Zudem legen die bisherigen Beobachtungen und Befunde nahe, dass erfolgreiche Bürgerentscheidsverfahren überwiegend von bereits organisierten lokalen Interessengruppen und ressourcenstarken lokalen Handlungsnetzwerken (vgl. Holtmann 1999: 210; Kampwirth 1999: 28; Kersting 2002: 148 mit weiteren Nachweisen), nicht zuletzt von (oppo-

sitionellen) Parteigruppierungen initiiert und getragen werden, die sich „des neuen Instruments flugs bemächtigt“ haben (Holtmann 1999: 190).

Direktwahl der Bürgermeister und Landräte (und deren Abwahl durch Bürgerentscheid) als direktdemokratisches Personalplebiszit

Bis in die späten 1980er-Jahre kannten nur die Länder Bayern und Baden-Württemberg die Direktwahl des Bürgermeisters als der Schlüsselfigur der „süd-deutschen Rat-Bürgermeister-Verfassung“ (vgl. Knemeyer 1999: 111 ff.). In einer spektakulären Folge von Gesetzgebungsakten der Länder hielt seit den frühen 1990er-Jahren die Direktwahl der Bürgermeister und Landräte Einzug in allen Flächenländern, vielfach verbunden mit der in der deutschen Kommunalverfassungsgeschichte bislang völlig ungeläufigen Möglichkeit von deren Abwahl durch kommunales Referendum (vgl. Bovenschulte/Buß 1996; Wollmann 2002b: 249 ff. mit weiteren Nachweisen). Während sich die ostdeutschen Bundesländer bei der Einführung der Direktwahl in den neuen Kommunalverfassungen von 1993/1994 erkennbar von direktdemokratischen Intentionen (und der Berufung auf das basisdemokratische Erbe der Wendeperiode) leiten ließen, stand in den „alten“ Bundesländern die Erwartung einer verbesserten „Regierbarkeit“ der Städte durch einen direktgewählten starken Bürgermeister im Vordergrund (vgl. Wollmann 1999a: 45).

2. Die „gesellschaftliche“ Bürgergemeinde: Mitwirkungsformen und -möglichkeiten des Bürgers in seiner zivilbürgerlichen Rolle

Selbsthilfegruppen¹⁸

Zwar haben die sozialen Bewegungen der 1980er-Jahre ihren konzeptionellen gesamt-gesellschaftlichen und teilweise „gegen-gesellschaftlichen“ Impetus weitgehend verloren. Jedoch hat die Selbsthilfebewegung den Boden für eine Vielzahl lokaler Selbsthilfeprojekte bereitet, die sich in den letzten 20 Jahren weit mehr als verdoppelt hat. Derzeit wird mit 70 000 bis 100 000 Selbsthilfegruppen gerechnet, deren Mitgliederzahlen sich auf insgesamt etwa drei Millionen summieren (vgl. Enquete-Kommission 2002a: 518) und damit jene der im traditionellen sozialen und karitativen Bereich tätigen „alten“ Ehrenamtlichen deutlich übersteigen dürf-

18 Vgl. hierzu auch Klages sowie von Kodolitsch in diesem Band.

ten. Der Anteil der Selbsthilfegruppen, die im Bereich des Gesundheitswesens tätig sind, bewegt sich zwischen 60 und 75 Prozent¹⁹. Viele dieser Gruppen sind inzwischen politisch und fachlich anerkannt (vgl. Thiel 1999: 267), unter dem Schirm des Paritätischen Wohlfahrtsverbandes verbandlich organisiert und haben an der staatlichen und kommunalen Finanzförderung teil. Auf der lokalen Ebene ist ihre Rolle als Dienstleister längst unverzichtbar, da sie aufgrund ihrer sozio-kulturellen und gesellschaftlichen Wurzel und Verankerung Zugang zu Gruppen (Drogenabhängige, Verarmte, Obdachlose usw.) haben, die von den „normalen“ Wohlfahrtsverbänden, ganz zu schweigen von den staatlichen Stellen, kaum erreicht werden²⁰.

„Gesellschaftliche“ Selbstverwaltung bislang kommunal-öffentlicher Einrichtungen und Funktionen

Inzwischen werden immer mehr Aufgaben und Einrichtungen, die sich bisher unter kommunaler Regie befanden (beispielsweise Schwimmbäder, Sport- und Freizeitanlagen, Sport- und Kulturveranstaltungen), von gesellschaftlichen Organisationen (insbesondere Vereinen, etwa Sportvereinen) oder gesellschaftlich-privaten Gruppen übernommen. Ein typisches Beispiel bildet die Übertragung von Aufgaben auf Sportvereine, eine seit Anfang der 1990er-Jahre gängige Verwaltungspraxis (vgl. Wohlfahrt/Zühlke 1999: 21). Dies geschieht über den Abschluss von Nutzungsverträgen, in denen Sportvereine die Unterhaltung von Sporteinrichtungen übernehmen und dafür verringerte Nutzungsentgelte entrichten müssen oder Zuschüsse von den Kommunen erhalten (vgl. Holtkamp 2002: 135). Man könnte von einer zivilgesellschaftlichen Variante der Privatisierung öffentlicher Aufgaben sprechen, die unter den Prämissen einer durch New Public Management angeleiteten Strategie markt- und privatwirtschaftlich ausgeprägt ist.

19 Vgl. hierzu Enquete-Kommission (2002a: 517): „Im Selbsthilfebereich sind nicht immer eindeutige Zuordnungen möglich, da viele Zusammenschlüsse in mehreren Bereichen aktiv sind und oft ein sehr erweitertes Verständnis von Gesundheit (unter Einschluss psychischer/psychosozialer Probleme oder von Umweltaspekten) oder von Sozialem (unter Einschluss gesundheitlicher Probleme) zugrunde legen.“

20 Vgl. auch Enquete-Kommission (2002a: 517): „Die Selbsthilfebewegung wird inzwischen gern als ‚vierte Säule‘ des Gesundheitswesens beschrieben – neben den Praxen der niedergelassenen Ärzte, den Krankenhäusern und dem öffentlichen Gesundheitsdienst.“

Förderung individuellen Engagements durch die politische Gemeinde²¹

Mit der Ausweitung der Debatten um Ehrenamt, freiwilliges und bürgerschaftliches Engagement sowie Selbsthilfe haben die Möglichkeiten und Wege der Förderung solchen bürgerschaftlichen Engagements durch die Kommunen eine neue Aktualität erhalten (vgl. Enquete-Kommission 2002a: 298). Hierfür treten inzwischen unterschiedliche institutionelle Varianten in Erscheinung:

a) Selbsthilfekontaktstellen

Dies sind professionelle Beratungseinrichtungen, die bereichsübergreifend Dienstleistungen zur Unterstützung und Stabilisierung von Selbsthilfeaktivitäten anbieten (vgl. Balke 1999: 257; ausführlich Enquete-Kommission 2002a: 298 ff.), insbesondere Hilfe bei der Gründung von Gruppen leisten, Beratung und Vermittlung von Bürgern vornehmen und Kooperationen mit Politik, Verwaltung und professionellen Stellen aufbauen (vgl. Bogumil 2002: 159). Die erste Selbsthilfekontaktstelle wurde 1981 in Hamburg gegründet, es folgten Berlin und weitere Großstädte. Kernaufgabe der mittlerweile 160 Selbsthilfekontaktstellen ist die Verbesserung der Infrastruktur für die Entstehung und Entwicklung von Selbsthilfegruppen (vgl. Enquete-Kommission 2002a: 299).

b) Seniorenbüros

Hierunter versteht man zielgruppenbezogene Infrastruktureinrichtungen zur Förderung des bürgerschaftlichen Engagements, die besonders die Gruppe der Älteren ansprechen. Sie bilden ein neues Modell offener Altenarbeit, das auf die Stärkung des Selbsthilfepotenzials und die Aktivierung älterer Menschen für bürgerschaftliches Engagement zielt (ausführlich Enquete-Kommission 2002a: 304 ff.).

c) Freiwilligenagenturen, „Tauschbörsen“

In der zweiten Hälfte der 1990er-Jahre sind unter Bezeichnungen wie Freiwilligenzentren, Ehrenamtsbörsen, Freiwilligen-Büros, Tauschbörsen²² und Ähnlichem Vermittlungsstellen entstanden, die sich zunächst besonders an so genannte neue

21 Insgesamt gibt es 585 Informations- und Kontaktstellen in Deutschland, das heißt entweder Selbsthilfekontaktstellen, Seniorenbüros oder Freiwilligenzentren. 383 Kommunen haben eine oder mehrere solcher Stellen, das entspricht 25 Prozent der Kommunen mit über 10 000 Einwohnern und 85 Prozent der Kommunen mit über 100 000 Einwohnern; vgl. Bogumil (2002: 159 FN 17 unter Verweis auf Braun und andere [2000: 28]).

22 Im Internet finden sich unter www.tauschring.de 1990 Tauschbörsen.

Freiwillige richteten, für die traditionelle und herkömmliche Formen des Engagements nicht attraktiv sind und denen neue Zugänge und Engagementfelder eröffnet werden sollen (vgl. ausführlich Enquete-Kommission 2002a: 309 ff.). Mittlerweile arbeiten in der Bundesrepublik etwa 180 Freiwilligenagenturen und vergleichbare Einrichtungen²³. Allerdings ist der „Status der meisten Freiwilligenagenturen – im Vergleich mit den Selbsthilfekontaktstellen und Seniorenbüros – noch weniger gesichert. Die finanziellen und institutionellen Rahmenbedingungen vieler Agenturen sind problematisch“ (Enquete-Kommission 2002a: 310).

3. Das politische und gesellschaftliche Potenzial der „Bürgergemeinde“

Unter dem Blickwinkel des *Doppelcharakters*, der die Gemeinden in der deutschen Kommunalgeschichte im Nebeneinander und Spannungsverhältnis von *politischer* Gemeinde und (zivil-)gesellschaftlicher *örtlicher Gemeinschaft* kennzeichnet, weist die Entwicklung besonders der letzten 30 Jahre in beiden Dimensionen zwei Wellen dramatischer Veränderungen auf²⁴. Die bis in die 1960er-Jahre durch repräsentativ-demokratische Strukturen bestimmte politische Gemeinde geriet in den Sog einer „partizipatorischen Revolution“, in der zwar noch nicht direktdemokratische Teilhaberechte der Bürger eingeführt wurden, sich jedoch ein reichhaltiges Repertoire an Institutionen (Kommissionen, Beiräte), formellen (Planungsverfahren) wie informellen (konsultativen) Mitwirkungsformen der Bürger (Beispiel Planungszellen) – unter Wahrung der Letztentscheidung der repräsentativ-demokratischen Kommunalvertretungen – entfaltete. Gleichzeitig erlebte die lokale Arena als zivilgesellschaftliche *örtliche Gemeinschaft* und „zweite Stadt“ durch die Herausbildung von sozialen Bewegungen und des alternativen oder Dritten Sektors eine Dynamik, die vorübergehend teilweise „gegengesellschaftliche“ und „gegenmachtliche“ Züge annahm. Im jüngsten, in den frühen 1990er-Jahren einsetzenden Veränderungsschub wurde die *politische* Gemeinde vor allem durch die Einführung der direktdemokratischen Teilhaberechte der Bürger (Kommunale Referenden, Direktwahl des Bürgermeisters und dessen mögliche direktdemokratische Abwahl) in ihrem demokratisch-politischen Profil geschärft. Gleichzeitig wurde die Gemeinde durch den politisch einflussreichen Diskurs über „bürgerschaftliches Engagement“ und die Reichweite und Grenzen eines „aktivierenden Staates“ sowie durch die gewandelte sozio-ökonomische und sozio-kulturelle Wertehaltung einer „neuen“ Freiwilligkeit und Ehrenamtlichkeit des Bürgers (vgl. Olk 1989) in Rich-

23 Vgl. auch Holtkamp (2002: 134 FN 6 mit Nachweis).

24 Vgl. oben FN 4.

tion der *zivilgesellschaftlichen* Gemeinde und örtlichen Gemeinschaft verändert und verschoben.

Vor diesem Hintergrund erschließen sich dem institutionen*geschichtlich* interessierten und informierten Betrachter Entwicklungsverläufe, in denen sich frühere, inzwischen längst eingeübte sowie jüngere und jüngste politische und gesellschaftliche Innovationen in der politischen Teilhabe und gesellschaftlichen Mitwirkung des Bürgers an der Bürgergemeinde als *Doppelung* von politischer Gemeinde und örtlicher Gemeinschaft entschlüsseln. Ebenso sind deren gegenwärtige Ausprägung und Fülle wesentlich als Summe und Amalgam dieser früheren, jüngeren und jüngsten Anstöße, Regelungen und Realisierungen von Teilhabe- und Mitwirkungsformen zu begreifen. Dementsprechend erweist sich die in der gegenwärtigen Diskussion nicht selten anzutreffende Auffassung, bei der „Bürgergesellschaft“ handle es sich (etwa in der schematischen Verlaufssequenz von Ordnungs-, Dienstleistungs- und Bürgergemeinde; vgl. Banner 1998) um ein Novum, als historisch und analytisch verkürzt, wenn nicht schief.

Zugleich ist als Ergebnis des jüngsten institutionellen und diskursiven Entwicklungsschubs und einer ungewöhnlichen Häufigkeit gesellschaftlicher und politischer Akteure und Aktivitäten (KGSt, Bertelsmann Stiftung, Hans-Böckler-Stiftung, last but not least Bundesregierung usw.) das politische und gesellschaftliche Handlungsrepertoire in Sachen politischer Teilhabe und gesellschaftlicher Mitwirkung für den Bürger – das heißt in seiner *staatsbürgerlichen* wie in seiner *zivilbürgerlichen* Rolle – so reichhaltig und breit wie kaum je zuvor (so nachdrücklich auch Roth 2001: 133). Hierbei tritt in dem – in unserer Analyse und Deutung in der deutschen Kommunalgeschichte „pfadabhängig“ angelegten – Doppelcharakter der Gemeinde deren *gesellschaftliche* Dimension als „zweite Struktur“ und „zweite Stadt“ wieder deutlicher hervor. Um es mit der Enquete-Kommission auszudrücken: „Bürgerkommune ... meint mehr als Kommunalpolitik. (Sie) umfasst alle Lebensbereiche, die in lokalen Räumen organisiert sind, und alle Akteure, die unmittelbar auf das lokale Zusammenleben Einfluss nehmen“ (Enquete-Kommission 2002a: 335).

Bei nicht wenigen politischen und gesellschaftlichen Advokaten von Bürgerengagement, Bürgergesellschaft und Bürgerkommune ist allerdings kaum das schiere Interesse an der Weckung und Stärkung (zivil-)gesellschaftlicher Gruppen und Kräfte zu vermuten und zu erkennen, sondern die (neo-liberale) Absicht und das Kalkül, die öffentliche Hand von Aufgaben und Ausgaben zu entlasten und deren Handlungskosten und -risiken zu *privatisieren*.

Wie wirken sich nun die jüngsten Veränderungen in den politischen Teilhaberechten der Bürger und in deren gesellschaftlichen Mitwirkungs- und Mitgestaltungsformen auf die kommunalpolitische und gesellschaftliche Arena der Gemeinden aus?

In der *politischen* Gemeinde ist die Einführung der direktdemokratischen Teilhaberechte (Referendum, Direktwahl des Bürgermeisters), aber auch die Einrichtung neuer Beiräte und Ausschüsse (Ausländer-, Seniorenbeiräte, Jugendparlamente usw.) und anderer Mitwirkungsformen (Planungszelle, Agenda 21 usw.) geeignet, das kommunalpolitische Machtdreieck zwischen Bürgern, Kommunalvertretung und Bürgermeister/Verwaltung erheblich zu verändern. Derzeit ist die Wirkungszeit noch zu kurz, um verlässlich abschätzen zu können, wie sich die neue Machtverteilung einpendeln wird. Die Akteure bewegen sich auf einem noch weithin unbekanntem und unerprobtem Terrain (vgl. Holtmann 1999: 190). Zudem sind die neuen Teilhaberechte und Mitwirkungsmöglichkeiten in Deutschland politikulturell vielfach noch nicht verankert und eingespielt – im Gegensatz beispielsweise zur Schweiz, in der die Ausübung direktdemokratischer Verfahren in einer ins 19. Jahrhundert zurückreichenden Tradition politikulturell verwurzelt ist (vgl. Wollmann 2000b: 37 f.). Jedoch lässt sich mit Sicherheit sagen, dass im kommunalpolitischen Koordinatensystem die Position der repräsentativ-demokratischen Kommunalvertretung unter Druck geraten ist – einerseits durch das Referendum aus der Mitte der Bürgerschaft, andererseits durch den direktgewählten Bürgermeister. Manches spricht dafür, dass infolge der Pluralisierung von kommunalpolitischen Einfluss- und Vetopositionen die konkurrenzdemokratischen und majoritären Entscheidungsmuster, die sich durch das Eindringen der politischen Parteien in die kommunale Politikarena und durch die *Parlamentarisierung* der Entscheidungsverfahren („Regierungsmehrheit“ versus „Oppositionsminorität“ in den Kommunalvertretungen)²⁵ ausgeprägt hatten, wieder stärker verhandlungs- und konsensdemokratischen Verfahren der Willensbildung, Kompromissuche und Entscheidungsfindung weichen (vgl. Bogumil 2002: 155). Zwar werden die kommunalen Referenden in den meisten Bundesländern noch immer in sehr geringem Umfang angewandt, jedoch dürften sie von den Kommunalvertretungen zunehmend als ein kommunalpolitisches Damoklesschwert wahrgenommen werden, auf das sich diese vorausseilend – durch antizipierende Kompromiss- und Konsensuche – einstellen. Indes verschreiben sich kommunale Referenden, aber auch die meisten sonstigen Beteiligungsrechte und -verfahren vielfach einer bestimmten Problemstellung und Interessennahme, wobei sie sich hierbei leicht vom St. Florians-Prinzip leiten lassen (vgl. Kersting 2002: 151). Deshalb und weil davon ausgegangen werden muss, dass weniger die bislang artikulations- und vertretungsschwachen Bevölkerungsgruppen, sondern „gut ausgebildete, sozial integrierte und einkommensstarke Bevölkerungsgruppen von den erweiterten Einflussmöglichkeiten Gebrauch machen“ (vgl. Gabriel 2002: 147 f.), wachsen die Anforderungen an die Aufgabe und Verantwortung der Kommunalvertretung, als Fürsprecher des Gemeinwohls und der Gesamtinteressen oder, wie pointiert for-

25 Vgl. hierzu ausführlich Wollmann (1999b).

muliert wurde, „als Reparaturbetrieb des Plebiszits tätig zu werden“ (Holtmann 1999: 210).

Die *gesellschaftliche* Bürgergemeinde hat mit der Ausdehnung der Selbsthilfegruppen und -aktivitäten und der Entfaltung der Handlungsfelder der „neuen“ Freiwilligkeit und „neuen“ Ehrenamtlichkeit eine zusätzliche Dimension und an Dynamik gewonnen (vgl. Enquete-Kommission 2002a: 309 ff.). Die sich abzeichnende Tendenz zur Übertragung bislang kommunal-öffentlich erledigter Aufgaben, z.B. von Sport- und Freizeiteinrichtungen, auf gesellschaftlich-private Akteure stellt sich als ehrenamtlich-(zivil-)gesellschaftliche Variante jener Auslagerung und Privatisierung kommunaler Aufgaben und Einrichtungen dar, die seit einigen Jahren unter dem konzeptionellen Banner von New Public Management (NPM) und Neuem Steuerungsmodell sowie aufgrund finanziellen Drucks von einer wachsenden Zahl von Kommunen verfolgt wird²⁶. Wenn bislang kommunal wahrgenommene Aufgaben durch gesellschaftliche Organisationen, Gruppen und Vereine übernommen werden, zeichnet sich allerdings die Möglichkeit (und Gefahr) ab, dass diese damit der Einflussnahme und auch Kontrolle der Kommune, insbesondere der Kommunalvertretung, entgleiten (vgl. Holtkamp 2002: 136; Andersen und andere 1998: 61). Damit verschaffen sich auch in dieser *ehrenamtlich-gesellschaftlichen* Variante der Aufgabenauslagerung jene Probleme Geltung, die im Zuge der NPM-geleiteten Verwaltungsmodernisierung und Auslagerung auf Eigengesellschaften unter dem Stichwort Beteiligungssteuerung geläufig sind.

Wie beeindruckend die jüngste Welle von Selbsthilfegruppen und Freiwilligeninitiativen auch sein mag – es ist doch nicht zu verkennen, dass deren nachhaltiger Fortbestand auf der lokalen Ebene wesentlich davon abhängt, ob die Gemeinden bereit sind, in die erforderliche organisatorische und personelle Logistik und Infrastruktur des bürgerschaftlichen Engagements zu „investieren“ (vgl. Holtkamp 2002: 140), etwa den Betrieb von Freiwilligenzentren finanziell zu unterstützen und für das „Partizipationsmanagement“ (Bürgerbeauftragte, Agendabüros, Stadtteilbüros usw.) personell und finanziell aufzukommen (vgl. Holtkamp 2002: 144). „Kooperationsformen zu finden, die dem Eigensinn, den Ressourcen und der Leistungsfähigkeit schwach organisierter Initiativen angemessen sind und zugleich stärkere Akteure integrieren, gehört zu den anspruchsvollen Entwicklungsaufgaben der Kommunalpolitik“ (Enquete-Kommission 2002a: 348). Allerdings lässt die akute Finanzkrise der Städte, die diese zu massiven Streichungen auch und gerade bei ihren *freiwilligen*, das heißt nicht gesetzlich fixierten Aufgaben veranlasst (vgl. zuletzt Karrenberg/Münstermann 2002: 50 f.), befürchten, dass die kommunalen Aufwendungen für diese partizipations- und engagementbezogene Infrastruktur dem Rotstift zum Opfer fallen.

²⁶ Vgl. Wollmann (2002e).

Literatur

- Backhaus-Maul, Holger (1999), Kommunale Sozialpolitik. Sozialstaatliche Garantien und die Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft, in: Wollmann, Hellmut/Roth, Roland (Hrsg.), Kommunalpolitik. Politisches Handeln in den Gemeinden, Opladen, S. 689–702.
- Balke, Klaus (1999), Zur Bedeutung von Selbsthilfegruppen als zivilgesellschaftliches Sozialkapital, in: Kistler, Ernst/Noll, Heinz-Herbert/Priller, Eckhard (Hrsg.), Perspektiven gesellschaftlichen Zusammenhalts, Berlin, S. 251–261.
- Banner, Gerhard (1999), Die drei Demokratien der Bürgerkommune, in: Arnim, Hans-Herbert von (Hrsg.), Demokratie vor neuen Herausforderungen, Berlin, S. 133–162.
- Ders. (1998), Von der Ordnungskommune zur Dienstleistungs- und Bürgerkommune. Kommunale Verwaltungsmodernisierung zwischen Bürgerschaft, Markt und Staat, in: Der Bürger im Staat, Heft 4, S. 179–198.
- Blanke, Bernhard/Evers, Adalbert/Wollmann, Hellmut (Hrsg.) (1986), Die Zweite Stadt. Neue Formen lokaler Arbeits- und Sozialpolitik, Opladen (Leviathan Sonderheft 7).
- Bogumil, Jörg (2002), Kooperative Demokratie – Formen, Potentiale und Grenzen, in: Haus, Michael (Hrsg.), Bürgergesellschaft, soziales Kapital und lokale Politik, Opladen, S. 151 ff.
- Ders. (2001), Modernisierung lokaler Politik, Baden-Baden.
- Ders. (1999), Auf dem Weg zur Bürgerkommune? Der Bürger als Auftraggeber, Mitgestalter und Kunde, in: Kubicek, Herbert und andere (Hrsg.), Multimedia@Verwaltung. Jahrbuch Telekommunikation und Gesellschaft 1999, Heidelberg, S. 51–61.
- Bovenschulte, Andreas/Buß, Annette (1996), Plebiszitäre Bürgermeisterverfassungen, Baden-Baden.
- Braun, Joachim/Abt, Hans-Günter/Bischoff, Stefan (2000), Leitfaden für Kommunen zur Information und Beratung über freiwilliges Engagement und Selbsthilfe, Köln/Leipzig.
- Dienel, Peter C. (1996), Das „Bürgergutachten“ und seine Nebenwirkungen, in: Feindt, Peter Henning, und andere (Hrsg.), Konfliktregelung in der offenen Bürgergesellschaft, Dettelbach, S. 113–136.
- Ders. (1978), Die Planungszelle. Eine Alternative zur Establishment-Demokratie, 5. Aufl. 2002, Opladen.
- Enquete-Kommission des Deutschen Bundestages „Zukunft des bürgerschaftlichen Engagements“ (Hrsg.) (2002a), Bericht, Bürgerschaftliches Engagement: Auf dem Weg in eine zukunftsfähige Bürgergesellschaft, Opladen.
- Enquete-Kommission des Deutschen Bundestages „Zukunft des bürgerschaftlichen Engagements“ (Hrsg.) (2002b), Bürgerschaftliches Engagement und Zivilgesellschaft, Opladen.
- Feindt, Peter Henning (1996), Rationalität durch Partizipation? Das Mehrstufige Dialogische Verfahren als Antwort auf gesellschaftliche Differenzierung, in: Feindt, Peter Henning, und andere (Hrsg.), Konfliktregelung in der offenen Bürgergesellschaft, Dettelbach, S. 196–189.
- Franke, Friedrich (1996), Gemeindeversammlung in Recht und Verwaltungspraxis in Schleswig-Holsteins Kleinstgemeinden, Berlin.
- Franke, Friedrich (1994), Kleinstgemeinden in Schleswig-Holstein – liebenswürdiges, aber anachronistisches Kuriosum?, in: Die Gemeinde Schleswig-Holstein, S. 104 ff.

- Gabriel, Oscar W. (2002), Bürgerbeteiligung in den Kommunen, in: Enquete-Kommission des Deutschen Bundestages „Zukunft des bürgerschaftlichen Engagements“ (Hrsg.), Bürger-schaftliches Engagement und Zivilgesellschaft, Opladen, S. 121 ff.
- Ders. (1999), Das Volk als Gesetzgeber. Bürgerbegehren und Bürgerentscheide in der Kommunalpolitik aus der Perspektive der empirischen Forschung, in: Zeitschrift für Gesetzgebung, 14. Jahrgang, Heft 4, S. 299 ff.
- Gitschmann, Peter/Bullmann, Udo (1999), Kommunale Altenpolitik, in: Wollmann, Hellmut/Roth, Roland (Hrsg.), Kommunalpolitik, 2. Aufl., Opladen, S. 732 ff.
- Grauhan, Rolf-Richard (1978), Kommune als Strukturtypus politischer Produktion, in: ders./Hickel, Rudolf (Hrsg.), Krise des Steuerstaats?, Opladen, S. 229–247.
- Greese, Dieter (1999), Kommunale Kinder- und Jugendpolitik, in: Wollmann, Hellmut/Roth, Roland (Hrsg.), Kommunalpolitik, 2. Aufl., Opladen, S. 717–731.
- Hendler, Reinhard (1996), Vorzüge und Nachteile verstärkter Bürgerbeteiligung auf kommunaler Ebene, in: Henneke, Hans-Günter (Hrsg.), Aktuelle Entwicklungen der inneren Kommunalverfassung, Stuttgart und andere, S. 101–120.
- Hoffmann, Lutz/Even, Herbert (1985), Die gegängelte Selbstvertretung – Halbherzigkeiten bei den Direktwahlen zum kommunalen Ausländerbeirat, in: Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik (ZAR), S. 124 ff.
- Holtkamp, Lars (2002), Das Leitbild der Bürgerkommune und die Interessenlage der kommunalen Entscheidungsträger, in: Haus, Michael (Hrsg.), Bürgergesellschaft, soziales Kapital und lokale Politik, Opladen, S. 129 ff.
- Ders./Stach, Birgit (1995), Friede, Freude, Eierkuchen? Mediationsverfahren in der Umweltpolitik, Marburg.
- Holtmann, Everhard (1999), „Das Volk“ als örtlich aktivierte Bürgerschaft. Zur Praxis kommunaler Sachplebiszite, in: Archiv für Kommunalwissenschaften (AfK), 2. Halbjahresband, S. 187 ff.
- Jeglitz, Mathias/Hoyer, Carsten (1998), Deutsche Verfahren alternativer Konfliktlösung bei Umweltstreitigkeiten, in: Zilleßen, Hans (Hrsg.), Mediation – Kooperatives Konfliktmanagement in der Umweltpolitik, Opladen, S. 137–183.
- Jung, Ottmar (1999), Siegeszug direktdemokratischer Institutionen als Ergänzung des repräsentativen Systems?, in: Arnim, Hans-Herbert von (Hrsg.), Demokratie vor neuen Herausforderungen, Berlin, S. 103–137.
- Kaase, Max (1982), Partizipatorische Revolution. Ende der Parteien?, in: Raschke, Joachim (Hrsg.), Bürger und Parteien, Opladen, S. 173–189.
- Kampwirth, Ralph (1999), Volksentscheid und Öffentlichkeit. Anstöße zu einer kommunikativen Theorie der direkten Demokratie, in: Schiller, Theo (Hrsg.), Direkte Demokratie in Theorie und kommunaler Praxis, Frankfurt/Main, S. 176 ff.
- Karrenberg, Hans/Münstermann, Engelbert (2002), Städtische Finanzen: Kollaps oder Reformen!, in: der städtetag, Heft 4, S. 14 ff.
- Kersting, Norbert (2002), Die Zukunft der Parteien in der Lokalpolitik, in: Bogumil, Jörg (Hrsg.), Kommunale Entscheidungsprozesse im Wandel, Opladen, S. 139 ff.
- Ders. (1997a), Beiräte in der Kommunalpolitik. Teil 1: Ortsbeiräte, Senioren- und Behindertenbeirat, Marburg.
- Ders. (1997b), Beiräte in der Kommunalpolitik. Teil 2: Ausländerbeirat, Marburg.

- Knemeyer, Franz-Ludwig (1999), Kommunalverfassungen, in: Wollmann, Hellmut/Roth, Roland (Hrsg.), Kommunalpolitik, 2. Aufl., Opladen, S. 104 ff.
- Laux, Eberhard (1999), Erfahrungen und Perspektiven der kommunalen Gebiets- und Funktionalreformen, in: Wollmann, Hellmut/Roth, Roland (Hrsg.), Kommunalpolitik, 2. Aufl., Opladen, S. 168 ff.
- Olk, Thomas (1989), Vom „alten“ zum „neuen“ Ehrenamt. Ehrenamtliches soziales Engagement außerhalb etablierter Träger, in: Blätter der Wohlfahrtspflege, Heft 1, S. 7–10.
- Paust, Andreas (2002), Wirkungen der direkten Demokratie auf das kommunale Parteiensystems, in: Schiller, Theo (Hrsg.), Direkte Demokratie. Forschungsstand und Perspektiven, Wiesbaden.
- Pettenkofer, Andreas (2001), Paradigmenwechsel in der politischen Ökologie? Zur deutschen Diskussion über die Lokale Agenda 21, Berlin (Arbeitspapier, WZB Berlin).
- Reggentin, Heike/Dettbarn-Reggentin, Jürgen (1990), „Wir wollen Unruhe in die Ratsparteien bringen“, Seniorenbeiräte und -vertretungen in der Bundesrepublik, Bonn.
- Rösler, Cornelia (2000), Lokale Agenda 21 in deutschen Städten, in: Heinel, Hubert/Mühlich, Eberhard (Hrsg.), Lokale „Agenda 21“-Prozesse. Erklärungsansätze, Konzepte, Ergebnisse, Opladen, S. 13–28.
- Roth, Roland (2001), Auf dem Weg zur Bürgerkommune?, in: Schröter, Eckhard (Hrsg.), Empirische Policy- und Verwaltungsforschung, Opladen, S. 133 ff.
- Ders. (2000), Bürgerschaftliches Engagement, in: Zimmer, Annette/Nährlich, Stefan (Hrsg.), Engagierte Bürgerschaft, Opladen, S. 25–48.
- Ders. (1999), Lokale Demokratie „von unten“, in: Wollmann, Hellmut/Roth, Roland (Hrsg.), Kommunalpolitik, 2. Aufl., Opladen, S. 2 ff.
- Schefold, Dian/Neumann, Maja (1996), Entwicklungstendenzen der Kommunalverfassung in Deutschland, Basel und andere.
- Schröder, Gerhard (2000), Die zivile Bürgergesellschaft. Anregungen zu einer Neubestimmung der Aufgaben von Staat und Gesellschaft, in: Meyer, Thomas/Weil, Reinhard (Hrsg.), Die Bürgergesellschaft, Bonn, S. 185–194.
- Spitzer, Malte (2001), Bürgeraktivierung und Verwaltungsmodernisierung, in: Blanke, Bernhard, und andere (Hrsg.), Handbuch zur Verwaltungsreform, 2. Aufl., Opladen, S. 144 ff.
- Thiel, Wolfgang (1999), Selbsthilfe und „informeller Sektor“ auf der lokalen Ebene, in: Wollmann, Hellmut/Roth, Roland (Hrsg.), Kommunalpolitik. Politisches Handeln in den Gemeinden, Opladen, S. 263–273.
- Wollmann, Hellmut (2002a), Zur „Doppelstruktur“ der lokalen Ebene zwischen politischer Kommune und („zivil“-gesellschaftlicher) Gemeinde, in: Haus, Michael (Hrsg.), Bürgergesellschaft, soziales Kapital und lokale Politik, Opladen, S. 328 ff.
- Ders. (2002b), Direkte Demokratie in den ostdeutschen Kommunen, in: Bogumil, Jörg (Hrsg.), Kommunale Entscheidungsprozesse im Wandel, Opladen, S. 239–266.
- Ders. (2002c), Die Entwicklung der politischen Partizipationsmöglichkeiten auf kommunaler Ebene, in: Enquete-Kommission des Deutschen Bundestages „Zukunft des bürgerschaftlichen Engagements“ (Hrsg.), Bürgerschaftliches Engagement und Zivilgesellschaft, Opladen, S. 101–120.
- Ders. (2002d), Modernisierungsdiskurse im internationalen Kontext, in: König, Klaus (Hrsg.), Verwaltungswissenschaft an der Schwelle des 21. Jahrhunderts, Baden-Baden.

- Ders. (2002e), Die traditionelle deutsche kommunale Selbstverwaltung – ein „Auslaufmodell“?, in: Deutsche Zeitschrift für Kommunalwissenschaften (DfK), Heft 1, S. 24–51.
- Ders. (2000a), Staat und Verwaltung in den 90er Jahren. in: Czada, Roland/Wollmann, Hellmut (Hrsg.), Von der Bonner zur Berliner Republik, Opladen, S. 694 ff.
- Ders. (2000b), Direkte Demokratie in den ostdeutschen Kommunen – Regelungsschub und Anwendungspraxis, in: Derlien, Hans-Ulrich (Hrsg.), Zehn Jahre Verwaltungsaufbau Ost. Eine Evaluation, Baden-Baden, S. 27 ff.
- Ders. (1999a), Kommunalpolitik – zu neuen (direkt-)demokratischen Ufern?, in: Wollmann, Hellmut/Roth, Roland (Hrsg.), Kommunalpolitik, 2. Aufl., Opladen, S. 37 ff.
- Ders. (1999b), Kommunalvertretungen: Verwaltungsorgane oder Parlamente?, in: Wollmann, Hellmut/Roth, Roland (Hrsg.), Kommunalpolitik, 2. Aufl., Opladen, S. 50 ff.
- Ders. (1996), Verwaltungsmodernisierung. Ausgangsbedingungen, Reformanläufe und aktuelle Modernisierungsdiskurse, in: Reichard, Christoph/Wollmann, Hellmut (Hrsg.), Kommunalverwaltung im Modernisierungsschub?, Basel und andere, S. 1 ff.
- Ders. (1990), Politik- und Verwaltungsinnovationen in den Kommunen? Eine Bilanz kommunaler Sozial- und Umweltschutzpolitik, in: Ellwein, Thomas, und andere (Hrsg.), Jahrbuch zur Staats- und Verwaltungswissenschaft, Band 4, Baden-Baden, S. 69 ff.

Christoph Reichard

Das „Neue Steuerungsmodell“ und der Bürger

Zusammenfassung: Die deutschen Kommunen haben in den letzten zehn Jahren umfassende Verwaltungsreformen im Sinne des „Neuen Steuerungsmodells“ (NSM) durchgeführt. Der Umsetzungsstand sowie die Ergebnisse und Wirkungen dieser Reformen werden beschrieben und kritisch bewertet. Dabei wird insbesondere untersucht, inwieweit sich für den Bürger in seinen verschiedenen Rollen Veränderungen ergeben haben. Es wird herausgearbeitet, dass das NSM begrenzte Fortschritte im Hinblick auf die Qualität kommunaler Dienstleistungen für den lokalen „Kunden“ gebracht hat, dass es jedoch weder im Hinblick auf direktdemokratische Mitwirkung noch auf bürgerschaftliche Mitgestaltung des Gemeinwesens neue Akzente gesetzt hat. Abschließend wird die Vision von „local governance“ als adäquatem Steuerungsverständnis für die Gewährleistungskommune vorgestellt, die in lokale Leistungsnetzwerke eingebunden ist.

1. Einführung

In der Rhetorik der kommunalen Verwaltungsreformen ist in den letzten Jahren gerne vom Wandel der Kommunalverwaltung von der Behörde zum Dienstleistungsunternehmen und weiter zur Bürgerkommune gesprochen worden. Diese Beschreibungsförmel drückt aus, dass sich im Verhältnis zwischen Kommune und Bürger¹ etwas geändert haben soll: Aus einem eher hoheitlich-obrigkeitsstaatlichen Verhältnis zwischen beiden Seiten soll zunächst eine Servicebeziehung und sodann ein partnerschaftliches Verhältnis geworden sein, in welchem der Bürger verstärkt als Mitgestalter von lokaler Politik und kommunalen Leistungen auftritt. Die Verwaltungsreformen in den letzten Jahren sollten diesen Wandel befördern. Ob und inwieweit dies gelungen ist, wird im Folgenden näher beleuchtet.

1 In dem Text wird der Begriff „Bürger“ der sprachlichen Einfachheit halber „geschlechtsneutral“ verwendet, gemeint sind immer Bürgerinnen und Bürger.

Die kommunale „Veränderungslandschaft“ kann in Deutschland – wie in zahlreichen anderen Ländern – im Wesentlichen durch drei Trends gekennzeichnet werden (vgl. Naschold 1997: 20; Bogumil 2001: insbesondere 108 ff.).

- Zum Ersten hat es beachtliche Reformbemühungen im Bereich der Binnenstrukturen der Verwaltung gegeben, die in erster Linie unter dem Schlagwort „Neues Steuerungsmodell“ (NSM) bekannt geworden sind.
- Zum Zweiten kam es zu Reformimpulsen im Hinblick auf eine Stärkung von Markt- und Wettbewerbseinflüssen im kommunalen Feld, die vor allem durch Deregulierungsbestrebungen der Europäischen Union (EU) befördert wurden.
- Zum Dritten hat es Bestrebungen zur Verbesserung der Bürgerorientierung von Kommunalverwaltungen sowie zur Demokratisierung und Förderung von bürgerschaftlichem Engagement gegeben.

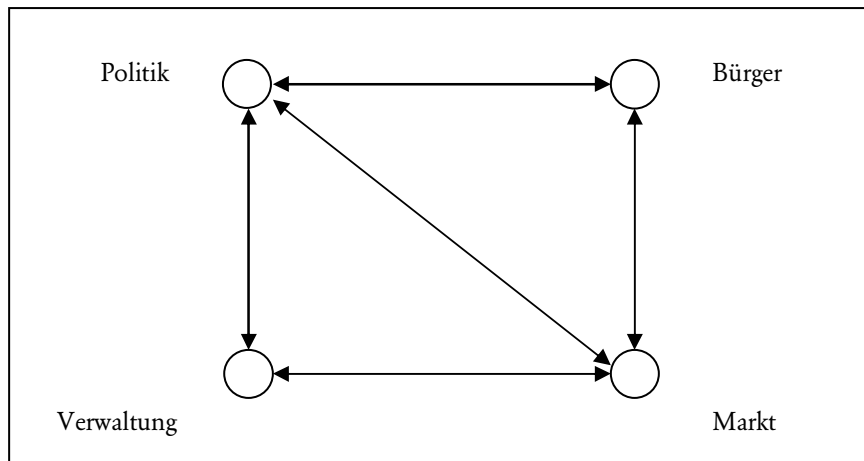
Diese Trends waren im Zeitverlauf keineswegs gleich stark ausgeprägt. In den 90er-Jahren überwog der erste Trend („NSM“), in den letzten fünf Jahren hat der dritte Trend („Bürgerkommune“) an Bedeutung zugenommen. Trend zwei („Vermarktlichung“) war in Deutschland über die gesamte Zeit hinweg eher moderat ausgeprägt. Zwischen diesen Trends hat es Wechselbezüge und Zusammenhänge gegeben. NSM und Vermarktlichung sind beide durch die international verbreitete Reformdoktrin des New Public Management (NPM) angestoßen worden; NSM und Bürgerkommune haben jeweils das Anliegen einer verbesserten Bürgerorientierung verfolgt, wenngleich dies beim NSM, wie wir noch sehen werden, nur recht partiell der Fall war. Im Folgenden wird vor allem der letztgenannte Aspekt weiterverfolgt.

Ausgehend vom immer wieder angesprochenen Dreiecksverhältnis Politik – Verwaltung – Bürger (vgl. z.B. Frischmuth/v. Kodolitsch 1999) wird nachstehend ein aus vier Polen bestehendes Beziehungsgeflecht dargestellt. Es verdeutlicht die in der aktuellen Reformdebatte vor allem eine Rolle spielenden Wechselbeziehungen zwischen den Akteursgruppen (siehe Abb. 1). Folgende Beziehungen haben sich in den Reformprozessen der letzten Jahre verändert:

- Relation Bürger – Markt: Die Bürger beziehen infolge von Contracting-Out oder Privatisierung vermehrt öffentliche Leistungen von privaten Unternehmen.
- Relation Bürger – Politik: Die Bürger sind stärker durch direktdemokratische, plebiszitäre Elemente eingebunden.
- Relation Bürger – Verwaltung: Die Serviceorientierung der Verwaltung hat sich verstärkt; Partizipationsangebote an die Bürger nehmen zu.
- Relation Politik – Verwaltung: Es kommt zu „neuen“ Steuerungsanforderungen aufgrund von NSM.

- Relation Verwaltung – Markt: Leistungen werden vermehrt an private Unternehmen ausgelagert; Public-Private-Partnerships nehmen zu.
- Relation Politik – Markt: Es kommt zu politischen Einflussnahmen und Entscheidungen in Richtung Markt, etwa im Zusammenhang mit Regulierung oder Privatisierung.

Abbildung 1: Wechselbeziehungen zwischen den Akteursgruppen im Reformprozess



Quelle: Reichard.

Ausgehend von den in Abb. 1 geschilderten Wechselbeziehungen zwischen den relevanten Akteursgruppen ist zu fragen: In welchen Rollen und mit welchen Interessen tritt der Bürger als Individuum wie auch als organisierter (Wirtschafts- oder Verbands-)Bürger der Kommune mit ihrer Verwaltung und ihrem politischen Apparat gegenüber? Folgende Schnittstellen zwischen Bürger und Kommune können dabei unterschieden werden (vgl. auch Bogumil 2001: 219, der die drei Rollen des Bürgers als Auftraggeber, Adressat und Mitgestalter betont):

- der Bürger als Wähler politischer Repräsentanten (Gemeinderat, Bürgermeister usw.);
- der Bürger als (direkter) Mitentscheider bei lokalen Politikthemen (Planungsvorhaben, Nutzergruppen, Bürgerinitiativen usw.);
- der Bürger als Mitgestalter und Kooperand im bürgerschaftlichen Selbsthilfe- oder Selbstverwaltungsprozess;

- der Bürger als Leistungsbeansprucher oder Kunde (Klient, Konsument) öffentlicher Dienstleistungen;
- der Bürger als Finanzier lokaler Infrastruktur und öffentlicher Leistungen (über Steuern, Gebühren usw.).

Die Unterscheidung dieser Rollen und Funktionen des Bürgers ist für die folgenden Analysen sinnvoll. Damit kann verdeutlicht werden, dass im Zuge von NSM-Reformen zwar der Bürger als Kunde und die Verbesserung dieser Schnittstelle zur Verwaltung ein Reformthema ist, dass die übrigen Funktionen jedoch eine geringere Rolle beim NSM spielen. In der aktuellen Debatte um die Bürgerkommune wiederum geht es primär um den Bürger als Mitgestalter und Kooperand.

Im Folgenden soll vor allem den Fragen nachgegangen werden, wie sich das Verhältnis zwischen Kommune und Bürger infolge der Einführung des NSM geändert hat, welche Reformwirkungen aus Bürgersicht zu verzeichnen sind, welche erwarteten Entwicklungen nicht und welche Fehlentwicklungen eingetreten sind, und mit welchen zukünftigen Anforderungen und Entwicklungen im Zusammenhang von Kommunalmanagement und Bürger zu rechnen sein dürfte.

2. „NSM 1.0“: Zehn Jahre Binnenstrukturreformen in deutschen Kommunen

Seit etwas mehr als zehn Jahren wird in Deutschlands Kommunen Verwaltungsmodernisierung im Sinne des NSM betrieben. Seit die Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung (KGSt) 1991 ihren ersten Bericht zur neuen Steuerung herausbrachte und kurz darauf die ersten Pilotstädte – vor allem in Nordrhein-Westfalen – mit der NSM-Erprobung begannen, hat es in der kommunalen Welt einen beispiellosen Reformelan gegeben, der im Jahr 2000 laut Selbstbekundung der (größeren) deutschen Städte über 90 Prozent von ihnen erfasst hatte². Die erste Version des NSM, die sich im Wesentlichen in der ersten Dekade des Reformprozesses in Deutschland verbreitet hat, wird im Folgenden in Anlehnung an den üblichen „Software-Jargon“ als „NSM 1.0“ bezeichnet, obwohl es in der kommunalen Praxis zweifellos nicht eine völlig übereinstimmende Konzeptversion des NSM, sondern vielmehr unterschiedliche Varianten derselben gegeben hat. Dennoch überwiegen die gemeinsamen Merkmale des Reform-

2 Vgl. zum NSM zum einen die zentralen Berichte der KGSt 1991 und 1993, zum anderen die wissenschaftliche Debatte über dieses Konzept; zu Letzterem z.B. Bogumil (2001: 108 ff.); Jann (2001); Kießler und andere (1997); Naschold/Bogumil (2000); Reichard (1994; 1997); Wollmann (1999); ferner die Debatten in den Sammelwerken von Reichard/Wollmann (1996) und Grunow/Wollmann (1998).

„Modells“, wie es von der KGSt seit Beginn der 90er-Jahre „missionarisch“ verbreitet worden ist.

Das NSM stellt vor allem auf die folgenden Kernelemente ab (basierend auf der Zehn-Jahres-Zwischenbilanz der KGSt; vgl. Hilbertz 2001: 10):

- „Klare Verantwortungsabgrenzung zwischen Politik und Verwaltung
- Führung durch Leistungsabprache statt durch Einzeleingriff
- Dezentrale Gesamtverantwortung im Fachbereich
- Zentrale Steuerung neuer Art mit Controlling und Berichtswesen
- Instrumente zur Steuerung von der Leistungsseite her (Outputsteuerung)
- Wettbewerb“

Es handelt sich dabei vor allem um eine Reform der internen Organisations- und Managementstrukturen von Kommunalverwaltungen. Besonderes Gewicht wird auf die Neuordnung der Zuständigkeits- und Verantwortungsstrukturen gelegt, zum einen hinsichtlich der Beziehungen zwischen Politik und Verwaltung, zum anderen durch Zusammenführung der bislang getrennten Fach- und Ressourcenverantwortung. Der Fragmentierung der dezentralisierten operativen Verantwortlichkeiten soll durch verstärkte zentrale Rahmensteuerung seitens der Verwaltungsführung und des unterstützenden Steuerungsdienstes entgegengewirkt werden. Ein weiteres zentrales Merkmal ist die Betonung der Ergebnissteuerung, was sich auch in der Nutzung entsprechender Instrumente wie Kosten-Leistungsrechnung (KLR), Controlling, Budgetierung usw. niederschlägt. Die KGSt benennt zwar auch „Wettbewerb“ als letztes Kernelement des NSM, aber hier hat es in der ersten Reformdekade nur wenig Praxisengagement gegeben, wenn man von gewissen nicht-marktlichen Wettbewerbsansätzen wie Leistungsvergleichen absieht.

Wenngleich es an einer aussagefähigen flächendeckenden Evaluierung der in den deutschen Kommunen durchgeführten Reformen fehlt und man – abgesehen von wenigen Fallstudien – weitgehend auf die Selbsteinschätzungen der Kommunen, etwa in den regelmäßig durchgeführten Umfragen des Deutschen Städtetages (DST) (vgl. zuletzt Grömig 2001), angewiesen ist, lässt sich doch feststellen, dass das Reformprogramm „NSM“ in den letzten Jahren in Deutschlands Kommunen eine große Verbreitung gefunden hat. So haben fast alle größeren Städte und alle Landkreise zumindest mit einigen der oben genannten Elemente Erfahrungen gesammelt. Allerdings stecken alle Kommunen immer noch „mitten drin“ im Reformprozess, keine ist „am Ende angekommen“ (was angesichts der hohen Komplexität des Reformprogramms auch nicht verwunderlich ist). Wie es für solche komplexen Vorhaben durchaus typisch ist, haben die Städte in der Regel bestimmte Phasen durchlaufen: auf eine „buschfeuerartige“ Euphoriephase bis etwa

1996 folgte eine Konsolidierungs- und Ernüchterungsphase im Reformprozess, die bis etwa 1999 andauerte. Seither hat sich in vielen reformierenden Kommunen der Elan noch weiter gelegt, teilweise hat man Reformprojekte auch (vorübergehend?) stillgelegt. In etlichen Städten wird allerdings auch an Weiterentwicklungen des NSM und an neuen Konzepten der Modernisierung gearbeitet (siehe unten).

Versucht man, sich anhand der spärlichen Empirie und subjektiver Einzeleindrücke ein Bild von der Umsetzung der NSM-Reformen zu machen, so kann man zu folgenden drei Befunden kommen³:

- Es hat gewisse Restrukturierungserfolge gegeben (flachere Hierarchien, Schaffung von Verantwortungszentren, Zusammenführung von Fach- und Ressourcenverantwortung).
- Es ist viel Aufwand zur Beschreibung der administrativen „Produkte“ betrieben worden, dem allerdings nicht in allen Fällen ein signifikanter Nutzen gegenüberzustehen scheint.
- Man hat große Anstrengungen im Hinblick auf (Input-)Budgetierung und die Einführung von Kostenrechnungsverfahren unternommen.

In vielen anderen Reformfeldern war der Umsetzungserfolg eher mager. Man hat ein wenig mit Kontraktmanagement experimentiert, man hat sich vereinzelt um Leistungsindikatoren und entsprechende Vergleiche bemüht, man hat verschiedene Instrumente des Qualitätsmanagements erprobt, und man hat sich vereinzelt bei der Erprobung von Instrumenten des Personalmanagements engagiert. Dies alles war insgesamt jedoch eher randständig. Die Umsetzung des NSM 1.0 beschränkte sich in den meisten Fällen auf einige ausgewählte Instrumente der Betriebswirtschaftslehre sowie Reorganisationsmaßnahmen, andere Bausteine spielten keine bedeutende Rolle.

Fragt man sich überdies, was denn nun die NSM-Reformen an Wirkungen gebracht haben, ist das Resultat noch etwas ernüchternder: Immerhin scheint es zum Teil beträchtliche Effizienzgewinne gegeben zu haben, überwiegend aufgrund von Budgetierung, aber auch mithilfe von ganz klassischen Einsparmaßnahmen. Ferner konnten positive Effekte in Hinsicht auf Bürgernähe registriert werden, die allerdings nur zum Teil dem NSM geschuldet sind (Näheres siehe unten). Und schließlich kann festgestellt werden, dass die Verwaltungsprozesse und -ergebnisse in vielen Verwaltungen für Insider wie Externe – z.B. auch für die Bürger – transparenter geworden sind. Verglichen mit dem vorherigen Zustand der

3 Vgl. hierzu Banner (2001); Bogumil (2001: 108 ff.); Jaedicke und andere (2000); Mäding/von Kodolitsch (2001); Reichard (2001a).

Verwaltung ist dies alles zweifellos positiv zu bewerten, es ist aber (noch) nicht als der große Durchbruch im Modernisierungsprozess anzusehen...

Gegenüber dem NSM – vor allem in seiner ersten Version (NSM 1.0) – sind seit einer Reihe von Jahren verschiedene kritische Einwände vorgebracht worden (vgl. z.B. Bogumil 2001: 124 ff.; Reichard 1997: 54 ff.; Wollmann 1999), auf die im Folgenden näher eingegangen wird.

Politikabstinenz des NSM

Ein wesentlicher Anspruch des NSM ist bisher nicht eingelöst worden: die „neue“ politische Steuerung der Kommune durch den Gemeinderat. Angestrebt war, den Rat zur Konzentration auf eine strategisch-politische Rahmensteuerung und zum Verzicht auf kleinteilige Alltagseingriffe in das Verwaltungsgeschehen zu bewegen. Dies ist nur sehr partiell gelungen, die Politik hat sich gegenüber diesem Ansinnen als weitgehend resistent erwiesen. Allenfalls hat es kleinere Retuschen gegeben, z.B. durch Anpassung der Ausschüsse an geänderte kommunale Organisationsstrukturen oder durch Einführung von Ratsinformationssystemen.

Die „Politikabstinenz“ des NSM lässt sich verschieden erklären: Einerseits kann man zur Auffassung gelangen, dass das NSM vom Grundansatz her verwaltungsgetrieben ist und der Politik bisher nur wenige attraktive neue Steuerungsoptionen anbietet. Deshalb kann man es als „natürliche“ Reaktion der Politik ansehen, so lange nicht auf bewährte (wenngleich steuerungslogisch als unzureichend bewertete) Steuerungsinstrumente zu verzichten, wie nicht praktikable neue politische Steuerungsansätze vorhanden sind. Andererseits kann man auch argumentieren, dass ein Wechsel des Steuerungsverhaltens in Richtung Rahmensteuerung von der Politik generell als unattraktiv abgelehnt wird, weil dies nicht mit den politischen Rationalitäten, Interessen und Konfliktaustragungsformen in Einklang steht. Dieses Argument vertritt z.B. Bogumil (2001: 171 ff.), der meint, dass der NSM-Anspruch auf neue politische Steuerung den Wettbewerb der politischen Parteien behindere und zu Machtverlusten der Politik beitragen könne. Im Übrigen dürfte das Thema „Verwaltungsreform“ für Politiker auch nicht besonders wählerstimmenwirksam sein, sodass sie sich schon deshalb nur begrenzt dafür interessieren (vgl. Röber 2001: 52; ferner zu dieser Diskussion auch die empirischen Befunde bei Brandel und andere 1999).

Dominanz von Einsparzielen und Skepsis bei den Beschäftigten

Mit zunehmender Finanzkrise der deutschen Kommunen ist das Ziel der Haushaltskonsolidierung immer wichtiger geworden und hat auch in der Reformdebat-

te eine dominierende Rolle gespielt. Vielfach wurde der Anspruch erhoben, mit dem NSM nicht nur zu reformieren, sondern zugleich Einsparerfolge zu erzielen. In der Regel sind indes die Einsparpotenziale erheblich überschätzt worden. Zugleich ist dadurch die Glaubwürdigkeit der Reform bei den Beschäftigten gefährdet worden. Diese empfanden die NSM-Ansätze immer mehr als Einsparaktion, sahen ihren eigenen Arbeitsplatz gefährdet und verweigerten sich daraufhin der Reform (vgl. Röber 2001: 50 f.). Fehlende Akzeptanz bei den Beschäftigten ist allerdings auch darauf zurückzuführen, dass sie in zahlreichen Modernisierungsprojekten nur unzureichend in die Reform einbezogen worden sind (vgl. auch Kißler und andere 2000). Eine Quote von laut DST-Umfragen nahezu 50 Prozent „Reformreservierten“ unter den kommunalen Beschäftigten ist jedenfalls ein deutlicher Beleg für diese schlechte Stimmung (vgl. Grömig 2001).

Desinteresse an Marktmechanismen und -lösungen

Die Reformakteure in Deutschland haben sich im Vergleich mit jenen in anderen – vor allem angelsächsischen – Staaten kaum für die Einführung oder Stärkung von Markt- und Wettbewerbselementen interessiert. Zwar gab es in den letzten Jahren – im Sinne nicht-marktlichen Wettbewerbs – einige Anstrengungen zur Durchführung von Leistungsvergleichen und Benchmarking (z.B. gefördert von der Bertelsmann Stiftung und vom IKO-Netz der KGSt), aber unmittelbar marktbezogene Ansätze (etwa Markttests oder verpflichtender Ausschreibungswettbewerb) spielten kaum eine Rolle. Dies lag zwar sicher auch an hemmenden Rechtsvorschriften, etwa im Vergabe- oder Gemeindefirtschaftsrecht; vor allem jedoch an einer geringen Bereitschaft der (kommunalen) Akteure, sich auf die Abenteuer des Wettbewerbs einzulassen. In jüngerer Zeit sorgt allerdings der Deregulierungsdruck seitens der EU für eine gewisse Dynamik.

Geringe Betonung der Bürger-Perspektive

Der Bürger in seinen verschiedenen Rollen (siehe oben) ist im NSM nur unzureichend berücksichtigt worden. Das NSM stellte zwar am Rande auch auf Qualitätsverbesserungen ab. Es wurde jedoch stets nur die Kundenrolle betont, andere Funktionsbezüge des Bürgers blieben weitgehend ausgeblendet. Insgesamt war jedenfalls die NSM-Reform in ihrer ersten Phase sehr einseitig auf die Binnenstrukturen der Verwaltung ausgerichtet; für den Bürger wurden kaum Reformergebnisse sichtbar. Die Reform wurde von vielen Beobachtern als „eine Veranstaltung von Bürokraten für Bürokraten“ wahrgenommen (Röber 2001: 56), ihre Themen strahlten kaum nach außen aus.

Im folgenden Abschnitt wird aufgezeigt, dass KGSt und kommunale Praxis auf die wahrgenommenen Engführungen von NSM 1.0 sowie auf die von der Wissenschaft vorgetragene Kritikpunkte mit verschiedenen Weiterentwicklungsimpulsen reagiert haben – allerdings dürfte dies aus der Bürgerperspektive noch nicht ganz gereicht haben.

3. „NSM 2.0“: Evolutionäre Erweiterungen des Konzepts

Nach etwa 1995 hat die KGSt damit begonnen, das NSM-Konzept durch den „Anbau“ zusätzlicher Reformelemente zu ergänzen und zu erweitern. Dies geschah in erster Linie aufgrund der Impulse einiger Kommunen, die nach den ersten Reformschritten merkten, dass das NSM 1.0 recht eng angelegt war. Beispielsweise stellte man in der Praxis rasch fest, dass das NSM auch Konsequenzen für verschiedene andere Bereiche des kommunalen Managements hatte (z.B. für Organisation und Personal), und dass die spezifischen Anwendungsbedingungen des NSM in einigen kommunalen Aufgabenbereichen wie dem Sozial- oder Gesundheitswesen genauer untersucht werden mussten. Impulse seitens der Wissenschaft waren zu jener Zeit noch recht spärlich, denn der akademische Diskurs über das NSM begann eigentlich erst ab etwa 1994⁴.

Die Ergänzungsmodule, die in der zweiten Entwicklungsphase des NSM – sozusagen zur Herausbildung der erweiterten Variante „NSM 2.0“ – zusätzlich zu den NSM-Kernbausteinen erarbeitet und bereitgestellt wurden, lassen sich wie folgt beschreiben (die Erweiterungen werden recht gut aus dem aktuellen Arbeitsprogramm der KGSt ersichtlich; vgl. KGSt 2001):

- Ansätze zur Entwicklung des kommunalen Rechnungswesens: vom grundlegenden Bericht 1/1995, der die Grundzüge des KGSt-Vorschlags zu einem Ressourcenverbrauchskonzept beschreibt, über diverse Erweiterungen zum Haushalts- und Rechnungswesen (Berichte 3, 7 und 9/1997 sowie 6/1998 und ein Kostenrechnungs-Handbuch aus 1999) bis zum richtungweisenden Ansatz einer strategischen Budgetierung (10/2000). Im Bereich des kommunalen Rechnungswesens hat es in den letzten Jahren auch in der kommunalen Praxis geradezu revolutionäre Entwicklungen gegeben, die den Weg von der Kameralistik zu einem doppischen Ressourcenverbrauchskonzept klar vorzeichnen (vgl. dazu Lüder 2000; Bals/Reichard 2000).

4 Ein Markierungspunkt für den Start der wissenschaftlichen Auseinandersetzung um das NSM war die Tagung des Arbeitskreises Lokale Politikforschung in der Deutschen Vereinigung für politische Wissenschaft (DVPW) im August 1994 an der Universität Potsdam, die sich in dem Band „Kommunalverwaltung im Modernisierungsschub?“ von Reichard/Wollmann (1996) niedergeschlagen hat.

- Ansätze zur Weiterentwicklung des Qualitätsmanagements: Auch hier wurde mit dem KGSt-Bericht 6/1995 ein Fundament für die kommunale Qualitätsorientierung gelegt, das sodann in weiteren Berichten vertieft wurde (unter anderem in 8/1997 und 2/2001). Das Teilthema „Kundenbefragungen“ wurde ebenfalls präsentiert (13/1997). In der Praxis gab es verschiedene Bemühungen um dieses Thema, unter anderem experimentierte man mit Bürgerbefragungen, Verbesserungsvorschlagswesen und Beschwerdemanagement, erprobte Call-Center und unterzog sich Qualitätsaudits, etwa nach DIN oder EFQM. Insgesamt wurde das Thema „Qualität“ jedoch randständig und eher instrumentell als ganzheitlich behandelt.
- Versuche einer stärkeren Bürger-Fokussierung: Abgesehen von den erwähnten kundenbezogenen Qualitätsbemühungen befasste sich die KGSt auch ein wenig mit anderen Themen der Bürgerorientierung. Sie verfasste 1999 sowohl einen Überblicksbericht zum Thema Bürgerengagement (6/1999) als auch einen Materialienband zu Bürgerämtern (M8/1999). Dies signalisiert auch ungefähr den Zeitpunkt, zu dem die kommunale Praxis das Thema „Bürgerkommune“ entdeckte und die ersten Vorhaben startete. Wie in Kapitel 4 gezeigt wird, wurde das Thema „Bürgernähe“ jedoch nicht durch die NSM-Debatte ausgelöst, sondern bildete eher einen gesonderten Diskussionsstrang.
- Ansätze zur Verbesserung des Personalmanagements in Kommunen: Das Personalmanagement stellte zunächst keinen expliziten Baustein im NSM dar (wenn man von Konsequenzen der Neugestaltung von Verantwortung beim NSM absieht). Im Laufe der Ausbuarbeiten am NSM sind jedoch auch Berichte zur Personalentwicklung (6/1996 und 3/2000), zur Führung (3 und 4/1999) sowie zur Fortbildung (5/2000) herausgegeben worden, die den kommunalen Führungskräften verdeutlichen sollten, dass das NSM ohne den Faktor Personal kaum zum Laufen gebracht werden kann. Auch in der Praxis hat es seit Mitte der 90er-Jahre einige Anstrengungen zur Weiterentwicklung personalwirtschaftlicher Instrumente gegeben (neben Auswahlverfahren und Personalentwicklung auch Experimente mit Leistungszulagen), aber diese wurden isoliert eingesetzt und konnten sich nicht auf ein tragfähiges personalpolitisches Leitbild stützen.
- Weitere ergänzende Ansätze: Eher randständig wurde bei den Erweiterungsarbeiten zum NSM auch das Thema „Wettbewerb“ behandelt. Hierzu gab es zwei KGSt-Berichte (8/1996 und 12/2000). Im nicht-marktlichen Bereich gab es einige Aktivitäten in der Praxis, z.B. die Leistungsvergleichsringe der Bertelsmann Stiftung, an denen zeitweise mehr als 150 Kommunen teilnahmen, sowie die zahlreichen Vergleichsringe des IKO-Netzes der KGSt. Ferner gab es gewisse Initiativen zur Schaffung verwaltungsinterner Märkte, indem bisherige Querschnittsämter in Service-Zentren umgewandelt wurden, die mit ihren auf-

traggebenden Fachbereichen in marktähnliche Austauschbeziehungen treten mussten. Recht spät ergriff die KGSt schließlich auch die Initiative, um das NSM von seiner bis dahin sehr operativ ausgerichteten Fassung in Richtung strategisch-politischer Steuerungsansätze zu erweitern (inzwischen sind mehr als sechs Berichte zum strategischen Management erschienen, die ersten vier geschlossen als Berichte 8–11/2000).

Seit 1995 haben sich die in evolutionärer Schrittfolge zum NSM 1.0 hinzugekommenen Konzeptelemente zu einer erweiterten Konzeptversion verdichtet, die man als „NSM 2.0“ bezeichnen kann und die derzeit in zahlreichen deutschen Kommunen angewendet wird. Die präsentierte Übersicht über die Ergänzungselemente zeigt, dass das NSM – abgesehen von einigen Ansätzen zur Bürger- und Wettbewerbsorientierung – auch in seiner erweiterten Version weiterhin einen dominanten Binnen-Fokus aufweist. Eine Öffnung des NSM zum Bürger ist damit trotz mancher rhetorischer Reformfloskeln bislang nicht gelungen.

4. Die Öffnung der Kommunen gegenüber dem Bürger

Das Thema „Bürgernähe“ hat in Deutschland – zumal auf der Kommunalebene – schon verschiedene Konjunkturen erlebt. In den 70er-Jahren spielte es beispielsweise in der deutschen Reformdebatte eine beachtliche Rolle. Es gab z.B. Bemühungen um „bürgerfreundliches Verhalten“ von Beschäftigten, um bürgernahe Organisationsformen und Ähnliches mehr (vgl. die fundierte vierbändige Arbeit von Grunow und anderen 1978). Auch das erste Bürgeramt entstand in Unna ungefähr um diese Zeit. In den 80er- und frühen 90er-Jahren ist es dann um das Bürger-Thema wieder etwas ruhiger geworden, bis es etwa Mitte der 90er-Jahre neu aufflammte. Die neuerliche Bürgerorientierung ist in begrenztem Umfang von NSM-Impulsen befördert worden. Wie oben aufgezeigt, hat es im Zuge von NSM mit Blick auf den „Kunden“ öffentlicher Dienstleistungen gewisse Anstrengungen um Serviceverbesserungen gegeben. Dabei ging es zum einen um Bedarfs-erkundungen („Kunden-Monitore“ und Ähnliches), zum anderen um organisatorische Serviceverbesserungen (z.B. erweiterte Behördenöffnungszeiten, verkürzte Antragsbearbeitungszeiten, verbesserte Informations- und Beschwerdemöglichkeiten; vgl. kritisch zur tatsächlichen Umsetzung solcher Ansätze: Bogumil/Kißler 1995).

Die eigentliche Öffnungsbewegung in Richtung Bürger ist jedoch nicht vom NSM ausgegangen, sondern unabhängig davon – teilweise sogar als Gegenbewegung zu dem als technokratisch und einseitig („Kundensicht“) wahrgenommenen NSM – entstanden. Im Wesentlichen lassen sich drei verschiedene Strömungen unterscheiden, je nachdem, welche Rolle des Bürgers im Vordergrund steht:

- Verbesserungen der Servicefunktionen (und damit bezogen auf die Kundenrolle des Bürgers): Aktivitäten zur Einrichtung von Bürgerämtern, die dazu dienen sollen, dem Bürger einfache, rasch zu erledigende Angelegenheiten möglichst unter einem Dach anzubieten (im Englischen als *one-stop-office* bezeichnet) und ihm dadurch lästige Orientierungs- und Zuständigkeitsprobleme zu ersparen (vgl. die Übersichtsdarstellung zur Genese von Bürgerämtern in Lenk/Klee-Kruse 2000). In Zukunft werden solche Einrichtungen aufgrund von E-Government deutlich erweiterte Aufgaben wahrnehmen können, weil sie virtuell mit unterschiedlichen öffentlichen und privaten *back offices* kooperieren können.
- Verbesserungen der Partizipationsmöglichkeiten (und damit bezogen auf die Mitentscheider- oder politische Auftraggeberrolle des Bürgers): partizipative und plebiszitäre, direktdemokratische Ansätze, die die Möglichkeiten der Mitbestimmung von Bürgern außerhalb der üblichen Wahlzyklen erweitert haben und die sich z.B. in Gestalt von Bürgerentscheiden und -begehren, aber auch in vielfältigen informellen Formen der Partizipation wie Bürgerinitiativen, Nutzergruppen, Planungszellen oder „Runden Tischen“ niedergeschlagen haben. Solche Trends der Stärkung von Mitwirkung und Mitentscheidung hat es – vor allem auf lokaler Ebene – in vielen europäischen Staaten gegeben (vgl. zum Überblick Daemen/Schaap 2000: 180 ff.), so auch in Deutschland (vgl. Wollmann 2002; zu den Auswirkungen auf die etablierten repräsentativen Politikstrukturen Bogumil 2001: 174 ff.)
- Verbesserungen der Mitgestaltungsmöglichkeiten (und damit bezogen auf die Mitgestalterrolle des Bürgers): Ansätze zur Stärkung des Bürgerengagements und des Ehrenamts, die auf ein durchaus beachtliches Engagementpotenzial auf Seiten der Bürger zurückgreifen können (vgl. Klages/Gensicke 1999), die auf eine Akzentverschiebung in Richtung Zivilgesellschaft, Selbsthilfe, Freiwilligenengagement, Aktivierung usw. hinauslaufen und die staatsentlastende Wirkungen haben können (vgl. aktuell die zahlreichen Anregungen der Enquete-Kommission des Deutschen Bundestages „Zukunft des bürgerschaftlichen Engagements“ 2002).

In der Folge dieser drei Strömungen hat es in Deutschland auf kommunaler Ebene eine Reihe konkreter Öffnungsbewegungen zum Bürger hin gegeben. Erstens sind in zahlreichen Städten und in einigen Kreisen Bürgerbüros eingerichtet worden, die als Erstanlaufstellen für die Bürger eine durchaus positiv zu bewertende Servicefunktion erfüllen. Zweitens sind die direktdemokratischen Mitbestimmungsmöglichkeiten für Bürger sowohl hinsichtlich formaler Verfahren wie auch hinsichtlich informeller freiwilliger Partizipationsansätze deutlich verbessert worden. Drittens hat es in den letzten Jahren eine erkennbare Bewegung hin zur „Bürgerkommune“ gegeben, die eine Vielzahl konkreter Modelle und Verfahren

zur Mitgestaltung lokaler Planungs- und Dienstleistungsprozesse in den unterschiedlichsten Aufgabenfeldern (z.B. Sport und Freizeit, Kultur, Soziales, Jugendarbeit) mit sich gebracht hat (vgl. einige Beispiele in Dettling 2001 und die Empirie bei Zimmer 2002).

5. „NSM 3.0“: *Local Governance* als neues Steuerungsverständnis

Die Kommunen brauchen aus verschiedenen Gründen einen neuen Steuerungsansatz, der sich in folgender Hinsicht deutlich vom bisher geläufigen NSM (2.0) unterscheiden muss:

- Größere Kommunen, insbesondere Großstädte, brauchen ein *Konzernsteuerungsmodell*, das heißt ein Gesamtsteuerungskonzept, das es ihnen ermöglicht, die Kernverwaltung, die Beteiligungen und die (sonstigen) Auftragnehmer der Kommune nach einer einheitlichen Steuerungslogik zu steuern – bisher ist das NSM in der Regel auf die Kernverwaltung begrenzt, die Beteiligungen werden davon abweichend verwaltet, was allgemein als unzureichend empfunden wird.
- Die einzelnen kommunalen Aufgabenbereiche, z.B. Soziales, Bauwesen, Einwohnerwesen, Kultur, stellen unterhalb der einheitlichen Gesamtsteuerungs-Oberfläche jeweils spezifische Anforderungen an die Steuerung, auf die in *sektoralen Steuerungskonzepten* Rücksicht genommen werden muss. Die Erfahrungen haben gezeigt, dass Soziale Dienste, Museen, Schulen, Bauhöfe oder Ordnungsämter jeweils spezifisch geführt werden müssen und nicht nach dem gleichen „NSM-Strickmuster“ behandelt werden können.
- Der Trend zum *Gewährleistungsstaat* (siehe unten) bedingt eine Trennung zwischen Auftraggeber (Politik, Verwaltungsführung) und Auftragnehmern (eigenen kommunalen Diensten oder Dritten); auch darauf ist im Steuerungsansatz Bezug zu nehmen, z.B. im Rahmen von Kontraktmanagement.
- Wenn lokale Infrastrukturen und Dienstleistungen künftig immer mehr durch *lokale Netzwerke* erbracht werden, an denen nicht nur staatliche oder kommunale Anbieter, sondern auch private Unternehmen, zivilgesellschaftliche Vereinigungen und Bürger(gruppen) beteiligt sind, dann stellen sich neuartige Koordinations- und Steuerungsaufgaben, die mit dem bisherigen binnenstruktur-orientierten NSM-Ansatz nicht mehr angemessen bewältigt werden können; hier ist auf einen breiteren „Governance“-Ansatz zurückzugreifen.

Diesen neuen Anforderungen kann durch das gegenwärtig eingeführte NSM, das weiterhin binnen-fokussiert ist, nicht angemessen entsprochen werden. Die Zu-

kunftsvision läuft daher auf ein „NSM 3.0“ hinaus, das Unterstützung hinsichtlich der vier hier angesprochenen Herausforderungen – Konzernsteuerung, sektorspezifische Substeuerung, Gewährleistungsmodell, Governance-Ansatz – anbieten kann. Hierzu gibt es bisher keine konkret ausgearbeiteten Lösungen. Die folgenden drei *Leitbildelemente* deuten an, worauf bei zukünftigen Gestaltungsüberlegungen zu einem kommunalen Steuerungs-„Modell“ zu achten wäre, das stärker auf die Umfeldbeziehungen zu den kommunalen Stakeholdern abstellt.

- Erstens ist das Leitbildelement der *Gewährleistungskommune* zugrunde zu legen, nach dem die politisch legitimierten Entscheidungsorgane der Kommune die politisch gewollten und finanzierbaren lokalen Leistungen festlegen und damit deren Erbringung durch kommunaleigene Dienste oder durch private Anbieter (einschließlich bürgerschaftlichen Lösungen) „gewährleisten“. Zugleich sind die daraus resultierenden Organisationsstrukturen eines Auftraggeber-/nehmer-Modells festzulegen, die damit verbundene Verantwortungsteilung (Gewährleistungs- und Vollzugsverantwortung) zu regeln und die Kriterien für die sich aus diesen Arrangements ergebenden Entscheidungen hinsichtlich Leistungstiefen bereitzustellen (vgl. Schuppert 2001 und Reichard 2002).
- Zweitens ist das Leitbildelement der „Bürgerkommune“ heranzuziehen, nach dem der Bürger (wieder) eine zentrale Rolle und Funktion als Mitentscheider, Mitgestalter und Kunde in seiner Gemeinde zugewiesen bekommt. Die Kommunalverwaltung kann die Herausbildung von Bürgerengagement dadurch fördern, dass sie in der Kommune entsprechende „Ermöglichungs-“ (*Enabling*) Strukturen und personelle Voraussetzungen schafft. Dabei ist zunächst beispielsweise an Anerkennungs-, Informations-, Beratungs-, finanzielle Unterstützungs- und Infrastruktur-Angebote der Kommunalverwaltung gegenüber ihren Bürgern zu denken (konkret: Freiwilligenagenturen, Bürgerhäuser und Ähnliches mehr; vgl. im Einzelnen Enquete-Kommission des Deutschen Bundestages „Zukunft des bürgerschaftlichen Engagements“ 2002: 333 ff. und 632 ff.). Des Weiteren ist an der Einräumung erweiterter Mitentscheidungsmöglichkeiten für die Bürger anzusetzen, beispielsweise im Rahmen von Zukunftskonferenzen, Planungszellen oder bei der Haushaltsplanung (Stichwort „Bürgerhaushalt“; vgl. hierzu Herzberg 2002). Mit solchen Umorientierungen können die derzeit vor allem auf Binnenmodernisierung abstellenden Verwaltungsreformen in den deutschen Kommunen in Richtung Zivilgesellschaft erweitert werden.
- Drittens ist das Leitbildelement *Local Governance* einzubeziehen; mit ihm wird zum Ausdruck gebracht, dass eine Kommune immer weniger die Rolle des monopolistischen Leistungsproduzenten spielt, stattdessen immer mehr die eines Netzwerkkoordinators und *Facilitators*. Eine Kommunalverwaltung hat in diesem Falle primär die Funktion, politisch gewünschte lokale Dienstleistun-

gen als Partner in einem *Local Governance*-Netzwerk zu initiieren, zu planen, zu koordinieren, zu moderieren und zu kontrollieren (vgl. im Einzelnen Löffler 2001; Reichard 2002: 36 f.). Sie arbeitet dabei eng mit anderen Netzwerkpartnern zusammen, z.B. mit anderen öffentlichen Einrichtungen (Bund, Land, Sozialversicherungsträger, andere Kommunen), mit privaten Unternehmen, mit privat-gemeinnützigen Organisationen und Bürger(gruppen). Schon heute sind derartige lokale Leistungsnetze durchaus vorhanden, etwa im lokalen Quartiersmanagement.

Um aus den hier skizzierten Leitbildelementen ein konkretes Steuerungskonzept für Kommunalverwaltungen zu schmieden, ist sicherlich noch viel an vertiefender Entwicklungsarbeit zu leisten und sind auch andere Konzeptelemente (etwa zur wirkungsorientierten strategisch-politischen Steuerung, zur *Corporate Governance*, zur Führung usw.) bereitzustellen. Im Endeffekt sollte jedenfalls auf diese Weise eine neue Variante eines kommunalen Steuerungskonzepts („NSM 3.0“) entstehen, die in der Lage ist, sowohl die verwaltungsinternen Leistungsprozesse – einschließlich der kommunalen Beteiligungen und Auftragnehmer – zu steuern und zu koordinieren, wie auch die Umfeldbeziehungen zu den verschiedenen Stakeholdern und Partnern in lokalen Leistungsnetzwerken – einschließlich der Bürger in ihren verschiedenen Rollen – zielgerecht zu gestalten.

Literatur

- Bals, Hansjürgen/Reichard, Christoph (2000), Das neue kommunale Haushalts- und Rechnungswesen, in: Budäus, Dietrich (Hrsg.), Neues Öffentliches Rechnungswesen. Festschrift für Klaus Lüder. Wiesbaden, S. 203–233.
- Banner, Gerhard (2001), Kommunale Verwaltungsmodernisierung: Wie erfolgreich waren die letzten zehn Jahre?, in: Schröter, Eckhard (Hrsg.), Empirische Policy- und Verwaltungsforschung. Festschrift für Hellmut Wollmann, Opladen, S. 279–303.
- Bogumil, Jörg (2001), Modernisierung lokaler Politik, Baden-Baden.
- Bogumil, Jörg/Kißler, Leo (1995), Vom Untertan zum Kunden? Möglichkeiten und Grenzen von Kundenorientierung in der Kommunalverwaltung, Berlin.
- Brandel, Rolf/Stöbe-Blossey, Sybille/Wohlfahrt, Norbert (1999), Verwalten oder gestalten. Ratsmitglieder im Neuen Steuerungsmodell, Berlin.
- Daemen, Harry/Schaap, Linze (Hrsg.) (2000), Citizen and City, Delft.
- Dettling, Warnfried (2001), Die Stadt und ihre Bürger. Neue Wege in der kommunalen Sozialpolitik, Gütersloh.
- Enquete-Kommission des Deutschen Bundestages „Zukunft des bürgerschaftlichen Engagements“ (Hrsg.) (2002), Bericht, Bürgerschaftliches Engagement: Auf dem Weg in eine zukunftsfähige Bürgergesellschaft, Opladen.
- Frischmuth, Birgit/Kodolitsch, Paul von (1999), Bürger – Rat – Verwaltung: Neue Rollenverteilung in der Kommunalpolitik, in: Mäding, Heinrich (Hrsg.), Zwischen Überforderung und

- Selbstbehauptung – Städte unter dem Primat der Ökonomie, Berlin, S. 181–207 (Difu-Beiträge zur Stadtforschung, Band 27).
- Grömig, Erko (2001), Reform der Verwaltungen vor allem wegen Finanzkrise und überholter Strukturen, in: der städtetag, Heft 3, S. 11–18.
- Grunow, Dieter/Wollmann, Hellmut (Hrsg.) (1998), Lokale Verwaltungsreform in Aktion. Fortschritte und Fallstricke, Basel und andere.
- Grunow, Dieter/Hegner, Friedhart/Kaufmann, Franz-Xaver (1978), Bürger und Verwaltung. 4 Bände, Frankfurt/Main.
- Herzberg, Carsten (2002), Der Bürgerhaushalt von Porto Alegre. Wie partizipative Demokratie zu politisch-administrativen Verbesserungen führen kann, 2. Aufl. Münster.
- Hilbertz, Hans-Joachim (2001), Der richtige Weg, aber noch nicht am Ziel! 10 Jahre NSM – Zwischenbilanz und Ausblick, in: Innovative Verwaltung. Fachzeitschrift für erfolgreiches Verwaltungsmanagement (ehemals VOP Verwaltung – Organisation – Personal), Heft 10, S. 9–12.
- Jaedicke, Wolfgang/Thrun, Thomas/Wollmann, Hellmut (2000), Modernisierung der Kommunalverwaltung. Evaluierungsstudie im Auftrag der Wüstenrot-Stiftung zur Verwaltungsmodernisierung im Bereich Bauen, Planen und Umwelt, Ludwigsburg.
- Jann, Werner (2001), Neues Steuerungsmodell, in: Blanke, Bernhard, und andere (Hrsg.), Handbuch zur Verwaltungsreform, 2. Aufl. Opladen, S. 82–92.
- KGSt (2001), Übersicht: KGSt-Produkte, Stand Juli 2001, Köln.
- KGSt (1993), Das neue Steuerungsmodell. Begründungen, Konturen, Umsetzung, Köln (KGSt-Bericht 5/1993).
- KGSt (1991), Dezentrale Ressourcenverantwortung. Überlegungen zu einem neuen Steuerungsmodell, Köln (KGSt-Bericht 12/1991).
- Kißler, Leo/Graf, Melanie/Wiechmann, Elke (2000), Nachhaltige Partizipation. Beschäftigtenbeteiligung als Beitrag für mehr Chancengleichheit, Berlin.
- Kißler, Leo, und andere (1997), Moderne Zeiten im Rathaus? Modernisierung der Kommunalverwaltung auf dem Prüfstand der Praxis, Berlin.
- Klages, Helmut/Gensicke, Thomas (1999), Wertewandel und bürgerschaftliches Engagement an der Schwelle zum 21. Jahrhundert, Speyer (Speyerer Forschungsberichte 193).
- Lenk, Klaus/Klee-Kruse, Gudrun (2000), Multifunktionale Serviceläden, Berlin.
- Löffler, Elke (2001), Governance – die neue Generation von Staats- und Verwaltungsmodernisierung, in: Verwaltung & Management 2001, S. 212–215.
- Lüder, Klaus (2000), Neues öffentliches Haushalts- und Rechnungswesen, Berlin.
- Mäding, Heinrich/Kodolitsch, Paul von (2001), Das Ziel noch nicht erreicht, in: Der Gemeinderat, Heft 7–8, S. 17–18.
- Naschold, Frieder (1997), Umstrukturierung der Gemeindeverwaltung: eine international vergleichende Zwischenbilanz, in: Naschold, Frieder/Oppen, Maria/Wegener, Alexander (Hrsg.), Innovative Kommunen, Stuttgart und andere, S. 15–48.
- Naschold, Frieder/Bogumil, Jörg (2000), Modernisierung des Staates. New Public Management in deutscher und internationaler Perspektive, 2. Aufl. Opladen.

- Reichard, Christoph (2002), Governance öffentlicher Dienstleistungen. In: Budäus, Dietrich/Schauer, Reinbert/Reichard, Christoph (Hrsg.), Public und Nonprofit Management – Neuere Entwicklungen und aktuelle Problemfelder, Linz, S. 25–42.
- Reichard, Christoph (2001a), Bilanz der ersten Modernisierungs-Dekade: Kein Rückfall ins „alte Steuerungsmodell“, in: der städtetag, Heft 3, S. 20–22.
- Reichard, Christoph (2001b), Verwaltungsmodernisierung in Deutschland in internationaler Perspektive, in: Wallerath, Maximilian (Hrsg.), Verwaltungserneuerung, Baden-Baden, S. 13–36.
- Reichard, Christoph (1997), Deutsche Trends der kommunalen Verwaltungsmodernisierung, in: Naschold, Frieder/Oppen, Maria/Wegener, Alexander (Hrsg.), Innovative Kommunen, Stuttgart und andere, S. 49–75.
- Reichard, Christoph (1994), Umdenken im Rathaus. Neue Steuerungsmodelle in der deutschen Kommunalverwaltung, Berlin.
- Reichard, Christoph/Wollmann, Hellmut (Hrsg.) (1996), Kommunalverwaltungen im Modernisierungsschub? Basel und andere.
- Röber, Manfred (2001), Wandel der Verwaltung zwischen Erneuerungselan und Reformmüdigkeit, in: Blanke, Bernhard, und andere (Hrsg.), Handbuch zur Verwaltungsreform, 2. Aufl. Opladen, S. 49–57.
- Schuppert, Gunnar Folke (2001), Der moderne Staat als Gewährleistungsstaat, in: Schröter, Eckhard (Hrsg.), Empirische Policy- und Verwaltungsforschung. Festschrift für Hellmut Wollmann, Opladen, S. 399–414.
- Wollmann, Hellmut (2002), Die Entwicklung der politischen Partizipationsmöglichkeiten auf kommunaler Ebene, in: Enquete-Kommission des Deutschen Bundestages „Zukunft des bürgerschaftlichen Engagements“ (Hrsg.), Bürgerschaftliches Engagement und Zivilgesellschaft, Opladen, S. 101–120.
- Wollmann, Hellmut (1999), Politik- und Verwaltungsmodernisierung in den Kommunen: zwischen Managementlehre und Demokratiegebot, in: Die Verwaltung, S. 345–376.
- Zimmer, Annette (2002), Empirische Befunde zum bürgerschaftlichen Engagement in Deutschland, in: Enquete-Kommission des Deutschen Bundestages „Zukunft des bürgerschaftlichen Engagements“ (Hrsg.), Bürgerschaftliches Engagement und Zivilgesellschaft, Opladen, S. 89–99.

Heinrich Reiner mann

Das elektronische Rathaus

Zusammenfassung: Es führt kein Weg daran vorbei, sich mit dem elektronischen Rathaus als Zukunftsperspektive auseinander zu setzen. Der Grund hierfür ist die erreichte Bandbreite der maßgeblichen informationstechnischen Entwicklungen. Ihr Hauptmerkmal ist die jederzeitige und mühelose Erreichbarkeit von Personen, Daten und Verfahren in den Kommunalverwaltungen und darüber hinaus. Damit eröffnen sich Spielräume für neue Modelle des Verwaltungshandelns, die einem Teil der Herausforderungen entgegenkommen, denen öffentliches Handeln gegenwärtig ausgesetzt ist. Solche Modelle werden zum einen in einer systematisierten und rationalisierten Verwaltung gesehen, zum anderen in neuen *Governance*-Formen im Dreieck Bürger/Politik, Politik/Verwaltung und Verwaltung/Bürger.

„Rathaus“ ist eine Metapher für ganzheitlichen Zugang zur öffentlichen Verwaltung und steht für einen markanten, wengleich sprichwörtlichen Teil öffentlichen Handelns, der vielfältig mit anderen Institutionen in Staat, Wirtschaft und Bürgergesellschaft verflochten ist. Dies gilt für das steinerne wie für das elektronische Rathaus. Ein elektronisches Rathaus bestünde ausschließlich aus Bits und Bytes. Sämtliche Daten (als sprachlich, schriftlich oder bildlich zum Ausdruck gebrachte reale oder gedachte Sachverhalte) müssten digital vorliegen, sämtliche Verwaltungsverfahren elektronisch abgewickelt werden können. Das elektronische Rathaus wäre ein Automat und menschenleer – eine irrealer Vorstellung. Sinnvoll sind nur Kombinationen aus steinernen und elektronischen Rathäusern. Die zu untersuchenden Fragen lauten somit: Gibt es Mehrwerte elektronischer Teile des Rathauses, die eine Kombination aus „Byte und Stein“ nahe legen? Wie könnten entsprechende Verwaltungsmodelle in der mittelfristigen Zukunft aussehen?

1. Vorzüge elektronischer und steinerner Rathäuser

1.1 Charakterisierung der verfügbaren Informationstechnik

Potenzial und Grenzen elektronischer Rathäuser einschätzen zu können, setzt eine hinreichende Kenntnis von Bandbreite und Stand der für kommunale Entscheidungen und Leistungen heute relevanten Informationstechnik voraus. Dreier wichtiger Kennlinien sollte man sich hier bewusst sein. Die Erste betrifft den bereits hohen, aber immer noch zunehmenden Durchdringungsgrad der Gesellschaft mit Computern unterschiedlichster Art – als Großrechner, Server, Arbeitsplatz- und Heimcomputer, Notebook, Palmtop, Chipkarte sowie als Teil von Konsumgeräten wie Fernseher oder Mobiltelefon. Die Zweite betrifft die beliebige Vernetzbarkeit all dieser Computer, befördert durch die Konvergenz der Netze für Fernsehen, Sprache, Daten und Elektrizität als Folge der Digitalisierung der transportierten Kommunikationsinhalte. Die dritte Kennlinie betrifft die zunehmende Kompatibilität von Hardware und Software durch Standards für Prozessoren, Betriebssysteme, Browser, Kommunikation, Datenformate, Datenbankzugriffe, Anwendungssoftware und Benutzeroberflächen.

Herausragende Konsequenz dieser heute verfügbaren Technikpotenziale ist eine *neue informationstechnische Erreichbarkeit* von Personen, Daten, Geschäftsabläufen und (mit Chips ausgestatteten) Objekten, also aller wesentlichen Bestandteile öffentlichen Handelns. Somit kann jetzt die charakteristische Eigenschaft von Informationstechnik genutzt werden, die sie von allen anderen Arbeitstechniken radikal unterscheidet: der Zugriff auf Personen, Daten, Geschäftsprozesse und Objekte irgendwo auf der Welt mit Lichtgeschwindigkeit. Die traditionelle EDV erlaubte eine solche informationstechnische Erreichbarkeit noch nicht. Die neuere Entwicklung rechtfertigt den Begriff des Electronic Government, der den des elektronischen Rathauses umfasst. Bei E-Government handelt es sich um nicht weniger als die vorerst letzte und vollständigste Generation der Informationstechnik in ihrer Anwendung auf den öffentlichen Sektor. Zum ersten Mal können alle Beteiligten – Behörden der verschiedenen Gebietskörperschaften und ihre Außenbeziehungen, also Klienten, Zulieferer und Partner – arbeitstechnisch als Ganzheit behandelt werden. Dies, und nicht weniger, ist auch mit dem elektronischen Rathaus gemeint – eben mehr als „E-Amt“ oder „E-Maßnahme“.

1.2 Vorzüge des elektronischen Rathauses

Angesichts dieses „Standes der Technik“ ist zu fragen, ob ein elektronisches Rathaus Vorzüge gegenüber dem steinernen aufweist, die zu *neuen Verwaltungsmodel-*

len geformt werden können, aus denen Mehrwerte erwachsen, welche die erforderlichen Investitionen und Änderungen lohnend und akzeptabel machen:

- Die Verflechtungen des Rathauses mit seinen zahlreichen Partnern in Bundes-, Länder- und Kommunalbehörden, Parteien, Wirtschaft und Bürgerschaft sind jetzt auf elektronische Netze abbildbar. Dadurch sinken traditionelle Hemmschwellen deutlich, sich solcher Verflechtungen zu bedienen. Weniger persönliche Initiative, weniger Vorbereitungsaufwand in Form von Zeit, Geld und Mühe sind nötig, um sich zu äußern. Information, Kommunikation und Transaktion sind von jedem Computer aus möglich, und zwar „auf Mausklick“ und „im Augenblick“. Jeder kann Sender und Empfänger von Nachrichten sein. Hierarchiefreie Quer- und Direktkommunikation wird angeregt. Arbeits- und Wissensteilung in Netzwerken erhalten neue Impulse.
- Ideen und Wissen erfahren eine Diffusionsbeschleunigung durch leichtere Erreichbarkeit ihrer Träger und durch gegenseitige Verweise (Hyperlinks). Vollständigkeit und Aktualität von Datenbeständen und damit von Auskünften nehmen zu, da diese leicht zu ergänzen und fortzuschreiben sind. Bislang verstecktes, unauffindbares Wissen wird sichtbar. Multimediale Darstellungsmöglichkeiten erhöhen Anschaulichkeit und Verständlichkeit zu vermittelnder Sachverhalte. Der Meinungspluralismus profitiert von der Reduzierung traditioneller medialer Hemmschwellen.
- Durch Digitalisierung werden Arbeitsvorgänge und Datenbestände dematerialisiert. Automatisierungen werden möglich, Medienbrüche vermeidbar. Die Produktivität steigt, Kosten sinken zum Teil drastisch. Die Grenzkosten der Nutzung einmal installierter digitaler Programme und Daten sind nahe Null.
- Digitale Datenbestände lassen sich leichter durchsuchen und kombinieren. Eine Selektion selbst aus großen Datenbeständen an weltweit dislozierten Standorten ist möglich. Vergleichsmöglichkeiten auf breiterer Basis werden eröffnet. Versand und Abruf von Daten können individualisiert erfolgen. Dabei können der geografische Standort, die Uhrzeit sowie persönliche Voraussetzungen wie Status oder Kenntnisstand der Adressaten berücksichtigt werden. Auskünfte sind damit weniger redundant. Entsprechend einer Fragestellung z.B. in den Bereichen Lebenslage, Geschäftssituation oder Sachzusammenhang lassen sich Daten aus verschiedenen Quellen elektronisch einfacher kombinieren.
- Gleichgerichtete Interessen finden leichter zusammen. Die Bildung virtueller Gemeinschaften vollzieht sich auf elektronischer Basis. „Es wächst zusammen, was zusammen gehört.“ Bisher atomistisch gebliebene Erfahrungen, Kenntnisse und Wertungen lassen sich geballt vortragen.

Eine Reihe offensichtlicher Vorzüge des elektronischen Rathauses kommt hinzu: Es ist unabhängig von Raum und Zeit, also rund um die Uhr und von überall her erreichbar. Anliegen können unabhängig von Hierarchie direkt an die Bearbeiterinnen und Bearbeiter gerichtet werden. Persönliche Besuche können mit Blick auf Terminabsprache, mitzubringende Unterlagen und Anfahrtshinweise gründlicher vorbereitet werden. Zeit, Wege und Kosten werden gespart.

1.3 Vorzüge des steinernen Rathauses

Aber auch das steinerne Rathaus hat Vorzüge, die in den neuen Verwaltungsmodellen hinreichend Berücksichtigung finden müssen:

- Immer dann, wenn der digitale Ausdruck von Sachverhalten der Fülle und Farbigkeit der Wirklichkeit nicht gerecht wird, ist der persönliche Eindruck unverzichtbar.
- Manche Frage ist so komplex, dass sie einen persönlichen Austausch der Gesichtspunkte zwischen den Beteiligten erfordert und Rückkoppelungen während des Gesprächsverlaufs berücksichtigt werden müssen.
- Direkte zwischenmenschliche Kommunikation wird bevorzugt, wenn persönliches Erscheinen einem Anliegen mehr Nachdruck verleiht, wenn persönlichen Zusammenkünften wie Bürgerversammlungen oder Wahlen Symbolwert zukommt oder wenn das persönliche Gespräch einer anonymen elektronischen Kommunikation vorgezogen wird.
- Manche verfügen nicht über die technischen, intellektuellen oder motivationalen Voraussetzungen für elektronische Kommunikation und brauchen deshalb Personen als Mittler, an die sie sich wenden können und die sich ihrerseits elektronischer Einrichtungen bedienen.
- Das steinerne Rathaus wird bevorzugt, wenn kein Vertrauen in die Authentizität der Kommunikationspartner sowie in die Vertraulichkeit und Integrität der Kommunikationsinhalte bei Nutzung elektronischer Medien besteht.
- Schließlich wird am steinernen Rathaus festgehalten, solange die Vorleistungen für die Computerausstattung der Arbeitsplätze, deren Vernetzung, die Digitalisierung, Speicherung, Aktualisierung und Erschließung der Datenbestände sowie für organisatorische und personelle Begleitmaßnahmen (vgl. Landsberg 2002) als unverhältnismäßig hoch oder unfinanzierbar eingestuft werden (vgl. Nowack 2001).

Die Vorstellung eines elektronischen Rathauses ruft somit dazu auf zu untersuchen, wie die heute zur Verfügung stehende Informationstechnik für neue Verwaltungsmodelle genutzt werden kann, welche die Vorzüge der Elektronik verwirkli-

chen, ohne die Vorzüge des steinernen Rathauses über Bord zu werfen. Nachfolgend werden solche neuen Verwaltungsmodelle in vier Bereichen untersucht, nämlich Systematisierung des Verwaltungshandelns, politische Willensbildung, Beziehungen zwischen Gemeinderat und -verwaltung sowie Herstellung und Verteilung der öffentlichen Güter und Leistungen. Der Ansatz nimmt also die Sicht der Menschen in der Gemeinde ein, damit die Informationstechnik nachfrageorientiert eingesetzt werden kann.

2. Systematisierung der Rathausarbeit

Öffentliche Verwaltung, auch Kommunalverwaltung, ist überwiegend Informationsverarbeitung. Insoweit kann das Rathaus mit der heute verfügbaren Informationstechnik digital betrieben werden. Dies betrifft zum einen die gesamten Datenbestände, das heißt Bürodaten wie Korrespondenz, Registratur oder Adressbücher; Klientendaten wie Verwaltungsakte, Verträge und die zugehörigen Personen und Institutionen; Vorschriften wie rechtliche Grundlagen, Organigramme oder Programme; Personaldaten wie Stellenpläne, Personalakten oder Zielvereinbarungen; Finanzdaten wie das Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen, Statistiken oder Berichte; Flächen- und Gebäudedaten wie Bestände, Status oder aktuelle Verwendung; Ausschreibungs- und Beschaffungsdaten wie Gegenstände, Lieferanten oder Budgets sowie Informationstechnikdaten wie IT-Architektur, Computerausstattung oder IT-Controlling. Zum anderen können, im zuvor abgesteckten Rahmen, die vielfältigen Verflechtungen innerhalb des Rathauses sowie zwischen diesem und den externen Beteiligten auf elektronische Netze abgebildet werden.

Diese neue informationstechnische Erreichbarkeit über Akten, Räume und Behörden hinweg trifft allerdings auf eine historisch gewachsene *Vielfalt* beträchtlichen Ausmaßes. Man sieht es deutlich an den Personen: Zwar können wir mit beliebigen Anderen leicht informationstechnisch in Kontakt treten – aber deren Sprache, Kultur, Tradition, Zuständigkeit, Qualifikation und Vertrauenswürdigkeit sind deshalb nicht weniger kontextabhängig als zuvor. Zwar kommen wir jetzt leicht an alle möglichen Daten heran – aber deren Format, Bedeutung, Zweckbestimmung, Zuverlässigkeit oder Aktualität sind damit keinesfalls offensichtlich oder gar kompatibel mit unseren eigenen Absichten. Zwar können wir computergestützte Geschäftsabläufe anstoßen und auch aus der Ferne nutzen – aber was deren Konzeption, Automationsgrad, Spezifität oder Freizügigkeit angeht, so haben wir uns auf eine bunte Vielfalt einzustellen. Schließlich können wir zwar beliebige, mit Chips versehene Objekte informationstechnisch leicht erreichen – aber deren Komplexität, Sicherheitsvorkehrungen, Produktvarianten oder Benutzungsoberflächen sind in der Regel höchst unterschiedlich.

Damit stehen wir zunächst einmal vor einem wahren Berg an Ordnungsaufgaben, und es öffnet sich ein beträchtliches Potenzial für neue Verwaltungsmodelle, die sich auf *Systematisierung und Rationalisierung* des Rathauses und seiner Umweltbeziehungen richten. Dies beginnt schon mit einer Bestandsaufnahme aller Datensammlungen, Verwaltungsleistungen und technischen Einrichtungen, über die traditionell meist kein zusammenhängender Überblick existiert, soweit sie ohnehin nicht in integrierte Abläufe eingebunden werden konnten. Unkenntnis, Doppelarbeit und Medienbrüche waren schon deshalb die unausweichliche Folge, lassen sich aber jetzt durch Systematisierung auf elektronischer Basis erheblich reduzieren.

Weiteres Leitmotiv des elektronischen Rathauses muss die nun möglich gewordene Einbindung jeglicher Vorgangsbearbeitung in integrierte Prozesse sein, die strikt auf ihre Adressaten ausgerichtet werden. Automationsinseln können zusammengeführt werden. Viele Verfahren wurden verständlicherweise isoliert konzipiert und sind gar nicht darauf eingestellt, dass elektronische Eingaben an irgendeiner Stelle des Verwaltungsnetzes direkt in die Vorgangsbearbeitung, den „Workflow“, einfließen und ganzheitlich über Wertschöpfungsketten abgewickelt werden können, deren Teile sich bei Bedarf automatisch weiter wie bei Kettenreaktionen anstoßen. Neue Softwarekonzepte wie Middleware und Webservices unterstützen die Erwartung, dass die bisher in mehr oder weniger abgeschotteten Teilen der Verwaltung gewachsenen EDV-Systeme künftig verstärkt übergreifend zusammenarbeiten, ohne dass man sie als „Erblasten“ abschreiben und gänzlich neu programmieren müsste. Enterprise Application Integration und Inter-Enterprise Integration sind entsprechende Ansätze in der Wirtschaft, die auch für das elektronische Rathaus maßgeblich sind.

Bei der Neuordnung der Datensammlungen ist zudem zu erwägen, ob die jederzeitige mühelose Erreichbarkeit digitaler Daten nicht dafür spricht, unsere überaus zahlreichen Register – so im Einwohnerwesen, in der freiwilligen Gerichtsbarkeit oder im Kraftfahrzeugwesen – durch eine geringere Zahl vernetzter zentraler Datenbanken abzulösen. Auch sind neue Anstrengungen fällig, um den Datenaustausch unter Einsatz der XML-Technologie freizügig zu gestalten. Es stellen sich unter dem Aspekt der Systematisierung des Verwaltungshandelns aber noch grundsätzlichere Fragen, z.B.: Warum müssen über zehntausend Rathäuser in diesem Lande eine Vielzahl identischer Aufgaben erledigen? Aufgrund der mühelosen elektronischen Erreichbarkeit bieten sich Modelle einer kooperativen Verwaltung an¹, die an die kommunale Tradition der Zusammenarbeit in Zweckverbänden und ähnlichen Einrichtungen anknüpfen.

1 Habbel (2002) spricht von „Kompetenzzentren“.

Genau besehen bedeutet das heute verfügbare Informationstechnikpotenzial zwar das Ende vieler informationstechnischer, aber gerade damit den Beginn vieler organisatorischer Probleme. Der größte Teil dieser Ordnungsaufgaben steht noch an, ja: es entwickelt sich gerade erst ein allgemeines Bewusstsein für deren Bedeutung. Die vielbeschworene „Einheit der Verwaltung“ – sie wäre jetzt in großen Teilen machbar. Damit fragt sich allerdings auch, ob eine „nahtlose Verwaltung“ wünschenswert, wie viel Einheit wirklich gewollt ist. Der Grundsatz der Gewaltenteilung oder das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung sind ja Beispiele für Risse, die absichtlich den öffentlichen Sektor durchziehen und die normativ abgesichert sind. Mit der Elektronisierung von Verwaltungshandeln sinkt zugleich der Verfahrensschutz gegen missbräuchliche Datenkombinationen, wie er mit den Unzulänglichkeiten der herkömmlichen Medien zwangsläufig verbunden war. Das informationstechnische Integrationspotenzial kann daher erst nach Diskussion und Neubestimmung herkömmlicher Trennlinien umgesetzt werden. Dennoch werden neue Verwaltungsmodelle das Systematisierungspotenzial der Informationstechnik nutzen, weil es Kostensenkung, Produktivitäts- und Qualitätssteigerung, Transparenz, Verwaltungsvereinfachung, Wissensaustausch, Rechtsmäßigkeit (Fiedler 2002), Schnelligkeit und Auskunftsfähigkeit verspricht – Aktivitäten, die vermutlich schwerer wiegen als die in der öffentlichen Diskussion oft im Vordergrund stehende Online-Verwaltung und die deshalb einen Großteil des elektronischen Rathauses ausmachen werden.

3. Politische Willensbildung

In diesem Kapitel betrachten wir die Beziehungen zwischen *Bürgern in ihrer Rolle als Auftrag- und Geldgeber* sowie der Politik. Da diese in der repräsentativen Demokratie den Bürgerwillen repräsentieren soll, sind Verwaltungsmodelle willkommen, die dazu beitragen, dass ein solcher sich bilden, sich äußern und zur Kenntnis genommen (statt gemutmaßt) werden kann. Diese neuen Formen werden auch unter den Begriff „E-Democracy“ subsumiert.

3.1 Transparenz öffentlicher Angelegenheiten

Die „gläserne Verwaltung“ wird im Gegensatz zum „gläsernen Bürger“ in der Demokratie überwiegend befürwortet, und die digitale Verwaltung macht sie mittlerweile möglich. Man kann heute Zweck und Auftrag, Organisation und Leitung, Haushalt und Finanzen, Ziele und Maßnahmen, Output und Wirkungen, Pläne und Vorhaben, Gutachten und Gegengutachten, Sachinformation und Berichte sowie Rechtsvorschriften und Gerichtsurteile für jedes Amt, für das ganze Rathaus

und darüber hinaus für die gesamte Verwaltung im Internet abbilden sowie auf Mausclick und im Augenblick für die Bürgerinnen und Bürger abrufbar machen. Dieses immense Informationsangebot kann darüber hinaus spezifiziert werden: für Zielgruppen (wie Ortsteile und Nachbarschaften, Firmen, Vereine, Senioren, Frauen, Behinderte, an Umweltbelangen Interessierte und so weiter), für bevorzugte Medien (so wird man Jugendliche am besten per E-Mail, SMS, Online-Foren oder Chat erreichen, manche mit Live-Übertragungen von Rats- und Ausschusssitzungen für politische Fragen interessieren können) oder für Personen (entsprechend individueller Gegebenheiten wie Familiensituation oder – nicht zuletzt mit Blick auf das kommunale Wahlrecht für Ausländerinnen und Ausländer aus der Europäischen Union – Sprache).

Den Bürgerinnen und Bürgern steht über die Rathausinformation hinaus das gesamte Internet zur Verfügung, in dem beispielsweise die Parteien Pro- und Contraargumente von Gesetzesvorhaben bereitstellen oder sich virtuelle Interessengemeinschaften jetzt ohne räumliche und zeitliche Barrieren bilden und Informationen austauschen können. Es entstehen demnach nicht nur neue Kommunikationsformen, sondern auch neue Organisationsformen, was die Formierung des Bürgerwillens angeht. Vermuten lässt sich ein Einfluss auf Bürgerinitiativen, Bürgerbegehren und Bürgerentscheide der Art, dass sich infolge Sinkens der organisatorisch-finanziellen Hemmschwellen die nötigen Quoren über das Internet leichter erreichen lassen.

Damit können sich die Bürgerinnen und Bürger erstmals ungehindert durch die Begrenzungen konventioneller Medien darüber informieren, welche Aufgaben ihre Gemeinde hat, wie gut diese wahrgenommen werden, welche Vorhaben die Politik zurzeit erörtert oder nach ihrer Meinung erörtern sollte, wie sie selbst davon betroffen werden könnten und wie die Argumentationslage ist. Wenn wir feststellten, dass eine insoweit gläserne Verwaltung „überwiegend“ befürwortet wird, so deshalb, weil man sich der Fiktion bewusst sein muss, dass es einen objektiven Bedarf an Information geben könne, dessen Berechtigung also von allen Beteiligten akzeptiert wird (Pitschas 2000: 122). In Wahrheit ist je nach subjektiver Interessenlage mit unterschiedlichen Anstrengungen zur Herbeiführung oder auch zur Vermeidung der durch die heutige Informationstechnik möglichen Verwaltungstransparenz zu rechnen.

3.2 Bürgermitwirkung

Weitere internet-gestützte Verwaltungsmodelle bieten sich für Bemühungen des Rathauses, Wünsche, Wissen und Wertungen seiner Bürgerinnen und Bürger in Erfahrung zu bringen. Schon die Möglichkeit direkter E-Mail-Kommunikation

zwischen Politikern und Wählern stellt hierfür ein bislang unbekanntes Potenzial dar. Umfragen unter den Bürgern sowie Anhörungen des Gemeinderats können elektronisch ausgebaut und intensiver als bisher eingesetzt werden. Planungen der Gemeinde lassen sich heute mit Unterstützung grafischer Datenverarbeitung bis zu ihrer virtuellen Realität veranschaulichen. Entsprechend lässt sich die Bürgerpartizipation steigern (vgl. Schuppan/Reichard 2002: 106). Bürgergutachten nach Art der von Peter Dienel entwickelten „Planungszelle“ (Dienel 1988) könnten heute auf elektronischer Grundlage erstellt und so von Restriktionen wie der beruflichen Freistellung der Mitwirkenden oder dem mangelnden Zugang zu Information entlastet werden. Dies gilt ebenso für die interaktive Aufarbeitung komplexer strittiger Planungsvorhaben, wie sie Helmut Krauch mit „Orakel“ (Krauch 1972) vorgeschlagen hat. Mit Bürgerforen im Internet, von der Verwaltung oder von Bürgern moderiert, lassen sich professionelles Wissen und Verbesserungsvorschläge aus der Bewohnerschaft für das Rathaus nutzbar machen (vgl. Klages 2002: 197, 199).

3.3 Visualisierung der Versorgung mit öffentlichen Gütern

Noch kaum erschlossen sind Verwaltungsmodelle, die „Stein und Byte“ kombinieren. Dabei eröffnet eine integrierte Repräsentation realer und virtueller gemeindlicher Zusammenhänge reizvolle Möglichkeiten der Bürgerinformation und -beteiligung. Wir wollen sie „intelligente Plätze“ nennen², die sowohl physisch wie digital existieren. Beispiele könnten Organisationseinheiten der Gemeindeverwaltung sein, etwa für Wirtschaftsförderung, Ordnung, Finanzen, Schulen oder Umwelt. Sie informieren durch permanente Ausstellungen, Tage der offenen Tür, Vortrags- und Diskussionsveranstaltungen sowie andere „Events“ über ihre Aufgaben und Projekte, erschließen zugleich das sie betreffende Informationsangebot im Internet und visualisieren den jeweiligen Aufgabenbereich mit Blick auf Stand und Ergebnisse. Beispielsweise kann die Umweltqualität in der Gemeinde mit Messwerten veranschaulicht werden, die sowohl als Zeitreihen wie im Vergleich mit anderen Gemeinden dargestellt werden, wobei sich die Daten über das Internet zusammenziehen lassen. Auch ist die Gemeinde mit ihren Gebäuden und Verkehrswegen heute digital so modellierbar, dass man durch Anklicken interessierender Bereiche immer tiefer in Detaildarstellungen und sie beschreibende Informationen hineinzoomen kann.

² Wir folgen damit der Anregung in einer Ausschreibung der japanischen Stadt Kawasaki für eine „Advanced Information City“. Näheres bei Reinermann (1986 b).

Insgesamt bietet die heute verfügbare Informationstechnik erstmals das Potenzial, um die Versorgung einer Gemeinde mit öffentlichen Gütern und Leistungen, etwa in den Bereichen Wirtschaft, Bildung oder Sicherheit, sichtbar zu machen. Voraussetzung für „intelligente Plätze“ ist allerdings eine entsprechende Raumkonzeption. Amtsgebäude dienen dann nicht nur der Abwicklung von Verwaltungstätigkeit. Sie werden vielmehr geöffnet, um die Arbeit und ihre Ergebnisse den Gemeindebürgern zu präsentieren und diese so zum Mitmachen und zum Engagement für die öffentlichen Belange anzuregen. Binnenorientierung des Rathauses muss sich in Außenorientierung verkehren.

3.4 Wahlen und Abstimmungen

Die elektronische Stimmabgabe scheint die öffentliche Diskussion besonders anzuregen. „E-Voting“ hat seine Feuertaufe bereits bestanden (vgl. Kubicek/Wind 2001). Da die elektronische Stimmabgabe aber der Schlusspunkt der politischen Meinungsbildung ist, soll sie hier nur der Vollständigkeit halber erwähnt werden.

3.5 Prognose

Insgesamt gesehen bietet das elektronische Rathaus für die Stärkung der Beziehungen zwischen Bürgerschaft und Politik eine Reihe von Vorteilen. Das Internet hat die Schwelle für Information, Kommunikation und Partizipation ganz erheblich gesenkt. Das grundgesetzlich verbriefte Recht, „sich aus allgemein zugänglichen Quellen ungehindert zu unterrichten“ und „seine Meinung in Wort, Schrift und Bild frei zu äußern und zu verbreiten“, wird gestärkt und lässt sich in mehr *Beteiligungsdemokratie* ummünzen. Auch der vom Bundesverfassungsgericht schon 1977 formulierten Forderung kann besser entsprochen werden, Bürgerinnen und Bürger seien so zu informieren, dass ihnen die „verantwortliche Teilhabe ... an der politischen Willensbildung des Volkes“ einerseits und die Nutzung der „ihnen durch die Rechtsordnung eröffneten Möglichkeiten im persönlichen Bereich“ andererseits möglich seien (BVerfGE 44, 125 ff.). Die in einigen Bundesländern bereits geltenden Informationsfreiheitsgesetze spiegeln diese Entwicklung. Die neuen Verwaltungsmodelle bringen sicher keine schöne neue Welt einer „Cyberdemokratie“. Die Meinungsbildung wird wohl auch nicht einfacher. Zu erwarten ist gleichwohl neuer Schwung für unsere Demokratie, der angesichts von Politikverdrossenheit und Wahlmüdigkeit willkommen ist.

4. Rat und Verwaltung

4.1 Public Management und Neue Steuerungsmodelle

Die heute verfügbaren Informationstechniken ermöglichen den Einsatz elektronischer Rats-Informationssysteme (vgl. Schwabe 2000) und exekutiver Führungs-Informationssysteme (vgl. Reinermann 1999), welche die Arbeit der haupt- und ehrenamtlichen Mandatsträger sowie der Verwaltungsführungskräfte in bisher ungekanntem Ausmaß zu unterstützen vermögen. Dies hat eine wichtige Ursache darin, dass die weit und tief ausgreifende Automatisierung zu einer Fülle elektronischer Daten geführt hat, die viele Zustände in der Gesellschaft im Allgemeinen und in der Verwaltung im Besonderen festhalten. Damit liegen inzwischen relativ gute Voraussetzungen vor, das Verwaltungshandeln bei Vorbereitung, Moderation und Evaluation an seinen Wirkungen und Kosten, das heißt ökonomisch auszurichten sowie den *Primat der Politik* zu sichern. Genau dies ist das Anliegen von Public Management, in der Kommunalverwaltung als Neues Steuerungsmodell (NSM) bekannt (vgl. König und andere 2002). Beachtenswert ist, dass Bürgerschaft und Wirtschaft über das Internet heute selbst Zugang zu vielen der hierbei heranzuziehenden Daten haben und deren Nutzung durch Rat und Verwaltung künftig als unabdingbar voraussetzen werden. Digitale Wirtschaft, aber analoge Verwaltung – dies stieße mehr und mehr auf Unverständnis. Eine Verwaltungsorganisation, die zunehmend Verantwortungszentren um „Produkte“ sowie deren „Output“ und „Outcome“ bildet, verstärkt die Außenorientierung der Verwaltung und damit zugleich das persönliche Interesse der Akteure in Rat und Verwaltung an einer positiven Beurteilung durch die Bürgerinnen und Bürger – ein über den Erfolg von Rats- und Führungs-Informationssystemen mitentscheidender Zusammenhang.

Im Unterschied zum Staat ist der Gemeinde eine Trennung von Rats- und Verwaltungsinformation nicht vorgeschrieben. Für Intranetportale, über die Rats- und Verwaltungsmitglieder in Sachfragen (etwa politische und administrative Kontrakte) kommunizieren, bestehen insoweit günstige Voraussetzungen. Auch lassen sich die durch die Bürgerinnen und Bürger in Anspruch genommenen öffentlichen Güter und Leistungen nach ihrer zeitlichen und räumlichen Verteilung analysieren und daraus politische Schlüsse ziehen (Jann 1998: 33). Zusätzlich bieten sich dem Rat heute über das Internet Informations- und Kommunikationsquellen, die von der Verwaltung, aber auch von Interessengruppen unabhängig sind. Der Rat kann selbst und unmittelbar seine Arbeit den Bürgerinnen und Bürgern darstellen und mit ihnen direkt darüber kommunizieren. Er kann sich auch selbst über die Wirkungen getroffener Entscheidungen informieren, z.B. alle von einer Maßnahme betroffenen Firmen direkt per E-Mail nach deren Beurteilung befragen.

Eine bis vor kurzem kaum zugängliche Informationsquelle bietet sich heute über die neue informationstechnische Erreichbarkeit digitaler Daten. Dadurch können Zusammenhänge von Einzelphänomenen aufgedeckt sowie Gefährdungen und Handlungsnotwendigkeiten frühzeitig sichtbar gemacht werden (man denke an Lebensmittelskandale, die auf Aktivitäten in isoliert geführten, gleichwohl faktisch vernetzten Teilbereichen zurückgehen). Frühwarnungen lassen sich weiter aus der Beobachtung von Sozialindikatoren ableiten, die den „grünen Bereich“ zu verlassen drohen. Dies erscheint jedenfalls als sinnvolle Ergänzung einer Praxis, die sich darauf verlässt, dass die Konfrontation der politischen Gruppierungen im Rat die wichtigen Probleme schon auf die Tagesordnung setzen wird.

4.2 Verwaltung und Wissenschaft

In die Beobachtung, Analyse und Gestaltung der gemeindlichen Angelegenheiten lässt sich mit dem gegebenen informationstechnischen Potenzial nunmehr auch die Wissenschaft enger einbinden. Die auf beiden Seiten, in Praxis und Wissenschaft, verfügbaren Daten lassen sich hierfür leichter erschließen. Mit den heutigen elektronischen Speicher-, Selektions- und Aufbereitungsmöglichkeiten lassen sich einerseits regional relevante wissenschaftliche Erkenntnisse besser bei kommunalen Entscheidungen berücksichtigen, wie andererseits Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler gezielter auf empirische Verwaltungsdaten zugreifen können. Dies hat freilich zwei Vorbedingungen: dass Rat und Verwaltung Interesse an *wissenschaftlicher Reflexion* an den Tag legen, und dass die Wissenschaft sich öffnet, vor allem ihre Existenzberechtigung über Erkenntniszuwachs hinaus stärker aus Anstrengungen ableitet, auch die Rezipierbarkeit ihrer Erkenntnisse zu gewährleisten.

Wiederum bieten sich reizvolle Kombinationen aus „Byte und Stein“. Mehr und mehr sind die Wissenschaften dabei, ihre Erkenntnisse internetgerecht aufzubereiten. Dies ermöglicht auch der kommunalen Praxis, wissenschaftliche Anregungen aufzufinden, sich mit E-Learning auf den neuesten Stand zu bringen oder manche Auseinandersetzung durch Zugriff auf gesicherte wissenschaftliche Erkenntnis abzukürzen. Als geeignete Kristallisationspunkte für die Intensivierung der Beziehungen zwischen Praxis und Wissenschaft erscheinen die erwähnten „intelligenten Plätze“. Daran können sich vielfältige persönliche Begegnungen knüpfen wie Vorträge, Diskussionen, sich gezielt am benötigten Wissenszuwachs orientierende Praktika und Fortbildungsseminare, Beratungen sowie problemspezifisch ausgelegte Sabbatperioden für Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler in der Praxis sowie für Praktikerinnen und Praktiker in der Wissenschaft.

4.3 Interkommunale Zusammenarbeit

In über zehntausend Gemeinden in diesem Lande bearbeiten Räte und Verwaltungen zu einem großen Teil dieselben Fragen. Vor dem Hintergrund des heutigen informationstechnischen Potenzials bieten sich mehr internetgestützte interkommunale *Zusammenarbeit und Standardisierung* geradezu an. Ist beispielsweise eine Satzung zu erarbeiten oder zu novellieren (hier sind zum Teil recht spezielle Sachverhalte zu regeln), so kann jetzt der Blick über die Gemeindegrenzen hinaus gerichtet werden. Wo wird am gleichen Problem gearbeitet, wer hat bereits Erfahrungen mit der praktischen Umsetzung, sind Widerspruchs- und Verwaltungsgerichtsverfahren anhängig oder abgeschlossen? Mittels Webrecherchen und E-Mail-Kommunikation können Mehrfacharbeit, Fehler, Widerspruchsverfahren und gerichtliche Auseinandersetzungen, aber auch unnötige Anfragen aus dem Rat an die Verwaltung vermieden werden. Diese Vorzüge des elektronischen Rathauses gehen über die von Mustersatzungen der Verbände weit hinaus. Sie erinnern an die weltweite Zusammenarbeit bei Herstellung und Pflege von Open Source-Software.

4.4 Netzwerkmoderation

Schließlich wird die Rolle von Rat und Verwaltung, Netzwerke aus mehreren Beteiligten moderieren und steuern zu müssen, informationstechnisch unterstützt. Zu solchen Netzwerken kommt es vermehrt durch die Verringerung der herkömmlichen Leistungstiefe als Folge von Dezentralisierung, Privatisierung, Outsourcing oder Public-Private-Partnerships, so in der Sozial-, Umwelt- oder Ver- und Entsorgungsverwaltung. Im Ergebnis ist mehr Verantwortung mit anderen zu teilen. Damit sehen sich die Rathäuser grundsätzlich in derselben Situation wie die virtuelle oder „grenzenlose“ Unternehmung (vgl. Picot und andere 2000). Durch Projektmanagement und *Moderation von Kontraktoren* und Subkontraktoren muss der Zerfall solcher Netzwerke verhindert werden. Andere Verwaltungsmodelle als die traditionelle hierarchische Aufsicht sind somit gefordert. Es reicht eben nicht, dass sich jeder Netzknoten bemüht, aus seiner Sicht richtig zu arbeiten – das Endergebnis muss stimmen. Wie sich gemeinsame Projekte und Kontrakte entwickeln und wie sie sich auswirken, kann mit verschiedenen Internettechnologien besser verfolgt, dem Verschwimmen von Verantwortung und Kommunikationsschwierigkeiten, wie sie beim Zusammenwirken autonomer Einheiten leicht auftreten, besser entgegengewirkt werden. Das Rathaus gleicht folglich bei der Moderation von Public-Private-Partnership-Netzwerken einem Orchesterdirigenten, der verschiedene Solisten und Experten zu einem harmonischen Ganzen formt. Hierzu gehören aber, neben der „Partitur“ als mit allen Beteiligten abgestimmter

Strategie, die Koordination damit vereinbarer Maßnahmen und ein zeitnahe horizontaler Datenaustausch über Institutions- und Ämtergrenzen hinweg.

5. Herstellung und Verteilung öffentlicher Güter und Leistungen

5.1 Ein Raum neuer Gestaltungsmöglichkeiten

In den Beziehungen zwischen Verwaltung und Bürgerschaft öffnet sich unter dem Einfluss des heutigen informationstechnischen Potenzials ebenfalls ein vergrößerter Raum für neue Verwaltungsmodelle. Wir wollen diesen mit drei Dimensionen erschließen:

- einer organisatorischen Dimension, auf der die Arbeitsteilung abgetragen werden kann, mit der sich Organisationseinheiten bilden lassen (von spezialisierten Einheiten für Einwohnerwesen, Ordnung, Soziales, Finanzen und so weiter bis zu umfassenden wie Bürgerbüros);
- einer medialen Dimension, auf der die Art der Arbeitsmittel abgetragen werden kann (von konventionellen Formen wie persönlicher, telefonischer oder schriftlicher Eingabe bis zu elektronischen wie E-Mail, Newsletter oder Abruf von Internetseiten);
- einer geografischen Dimension, auf der die räumliche Distanz zwischen den Organisationseinheiten der Verwaltung und ihren Adressaten abgetragen werden kann (von dezentriert-dezentralen Einrichtungen bis konzentriert-zentralen).

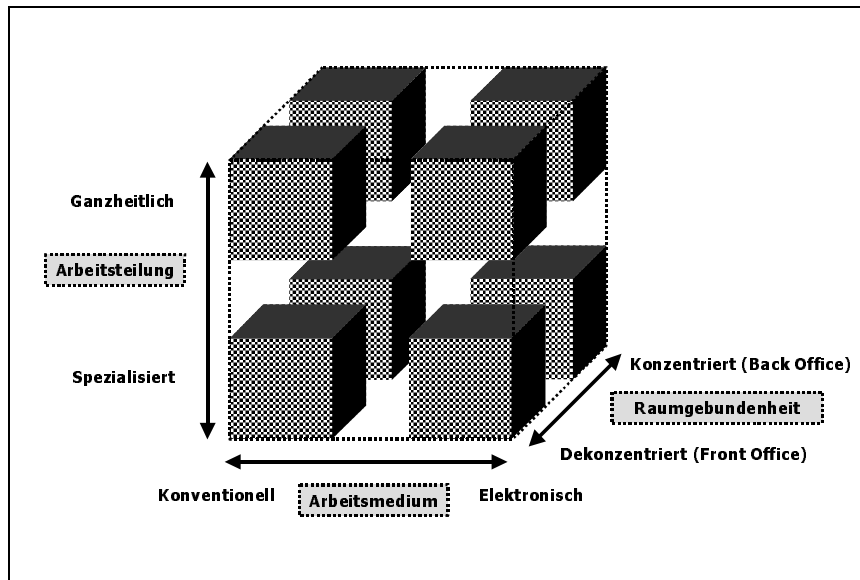
Die bei jeder der drei Dimensionen herausgegriffenen zwei Ausprägungen kann man sich als die acht Ecken eines Würfels vorstellen, der den Raum möglicher Formen von Verwaltung-Bürger-Beziehungen repräsentiert (vgl. Abbildung).

Nachfolgend soll jede der drei Dimensionen etwas genauer betrachtet werden.

5.2 Online-Verwaltung

Mit zunehmender Verbreitung der Internettechnologien sowohl in der öffentlichen Verwaltung als auch in Wirtschaft und Zivilgesellschaft bietet sich eine elektronische *Selbsterledigung* von Aufgaben durch die Klienten öffentlicher Einrichtungen an. Diese Tele- oder Online-Verwaltung ermöglicht einen Zugriff auf alle

Abbildung: Verwaltung-Bürger-Beziehungen



Quelle: Reiner mann.

ins Internet gestellten Produkte und Leistungen rund um die Uhr und von überall her – vom PC zu Hause oder am Arbeitsplatz, von PCs in öffentlichen Einrichtungen und Kiosken oder per Mobiltelefon. Die Benutzer können sich also informieren oder informieren lassen, mit Partnern kommunizieren (von elektronischer Post bis zur Videokonferenz), Anträge stellen und bescheiden oder Zahlungen leisten. Online-Verwaltung kann einen Beitrag zur Kostensenkung leisten. Bedenkt man, dass die Grenzkosten für Online-Abfragen praktisch null, die für eine persönliche oder telefonische Bearbeitung jedoch immer wieder weitgehend gleich sind, so wird das Einsparungspotenzial deutlich.

Die Entwicklung läuft auf *Portale* (vgl. von Lucke 2000; Kubicek/Hagen 2000) zu, die an Themen ausgerichtet werden, wie sie die Verwaltungsklienten interessieren. Wichtige sind die Lebenslagen der Bürgerinnen und Bürger (etwa Einschulung, Volljährigkeit, Heirat, Hausbau, Ruhestand, Steuerzahlung oder Krankheit) und die Geschäftsepisoden der Unternehmungen (etwa Gründung, Ansiedlung, Wirtschaftsförderung oder Geschäftsaufgabe). Ein solches Portal versucht, das für eine bestimmte Lebenslage oder Geschäftsepisode Wichtige (Rechte und Pflichten, zuständige Ämter, Rechtsgrundlagen sowie erforderliche Unterlagen, Gebühren und

Formulare) in einem einzigen Webangebot zusammenzufassen – ohne Rücksicht auf institutionelle Grenzziehungen im öffentlichen Sektor, und selbst privatwirtschaftliche und zivilgesellschaftliche Angebote von Bedeutung werden mehr und mehr einbezogen: so werden etwa die lokale Wirtschaft durch Wegweiser und Links gefördert sowie das Potenzial an Einrichtungen des Dritten Sektors in Gemeinde und Region nutzbar gemacht.

Da die Informations-, Kommunikations- und Transaktionsbedürfnisse der Adressaten der Verwaltung höchst unterschiedlich sind (man denke an Firmengründer, Rentner, Familien mit schulpflichtigen Kindern, ansiedlungsinteressierte Unternehmungen usw.), ist individuelle Orientierung gefordert. Die Tendenz zur Personalisierung der Online-Verwaltung kommt dem entgegen. So können Benutzer individuelle *Interessenprofile* definieren und Portale auf ihre spezifischen Bedürfnisse zuschneiden. Das Personalisierungspotenzial lässt sich auch verwaltungsintern nutzen, indem persönliche Mitarbeiterportale eingerichtet werden – auch für Telearbeit sowie den mobilen öffentlichen Dienst –, welche die jeweils benötigten Daten und Anwendungen über Intranets bereitstellen. Von Massenproduktion zu Maßkonfektion – so lassen sich diese informationstechnisch ermöglichten Verwaltungsformen charakterisieren.

Mit den heutigen informationstechnischen Möglichkeiten kann die Verwaltung intensiver als bisher vorstellbar „proaktiv“ auf ihre Klienten zugehen. Dies beginnt bei den Online-Formularen. Sie müssen kein 1:1-Abbild der Papierformulare sein, sondern können jetzt situationsgerecht zugeschnitten und mit individuellen Hilfen für Interpretation und Ausfüllung versehen werden. Die Voreinfüllung in der Verwaltung bereits vorliegender Daten ist jetzt möglich – auch dies ein Beitrag dazu, die insbesondere von der Wirtschaft beklagte „Bürokratieüberwälzung“ abzubauen. Offen gelegt werden kann jetzt auch leichter, wie ein Verwaltungsverfahren, etwa eine Baugenehmigung, funktioniert. Generell stellt sich die Frage neu, wie viel *Beratung* die Verwaltung als Teil ihrer Leistungen anbieten soll und wie weit die Bürgerinnen und Bürger auf den Beratungsmarkt verwiesen werden. Beratungen, die bei konventioneller Arbeitstechnik viel zu kostspielig wären, lassen sich unter den neuen Bedingungen zu äußerst geringen Grenzkosten anbieten. Datenbanken lassen sich periodisch nach drohenden Fristabläufen abfragen; die Betroffenen können per E-Mail automatisch informiert werden. Bürgern wie Behörden kann damit Aufwand erspart werden. Mit SMS können Interessierte auf vordefinierte Ereignisse per Mobilfunk aufmerksam gemacht werden. Entsprechend hinterlegter Interessenprofile kann automatisch über Pläne, Gesetzesvorhaben oder Förderungsmöglichkeiten informiert werden. Auch die von der Verwaltungsinformatik schon früh geforderte Möglichkeit der Antragssimulation findet mittlerweile im Internet Beispiele; so können Interessierte etwaige Wohngeldansprüche am Computer ermitteln. Angesichts der neuen informationstechnischen

Möglichkeiten stößt es immer weniger auf Verständnis, wenn die öffentliche Hand mit solchen Informationen hinter dem Berg hält und die Bürgerinnen und Bürger sich diese mit zusätzlichem Aufwand selbst beschaffen müssen.

Elektronische Selbstbedienung eröffnet den Bürgerinnen und Bürgern die Möglichkeit, viel intensiver als bisher vorstellbar ihre eigenen Erfahrungen mit und *Bewertungen zum Verwaltungshandeln* mitzuteilen und „aktenkundig“ zu machen. Mit „Citizen Relationship Management“ (Bonin 2001) stellt sich manche Verwaltung auch schon hierauf ein. So kann man beobachtete Schäden oder Störungen per E-Mail melden oder die Arbeit der Gemeindeverwaltung bewerten. Soll das Rathaus nach den Grundsätzen des New Public Management geführt werden, ist die Adressatensicht entscheidend: Wie werden wir von den Bürgerinnen und Bürgern erlebt? Die Antwort hierauf interessiert jede Verwaltung, die nicht nur Maßnahmen vollzieht, sondern über deren Folgen informiert sein möchte. Bürger, Unternehmungen und weitere Klienten – sie allein können bewerten, wie sie mit der Verwaltung zurechtkommen. Formulare, deren Verständlichkeit und Handhabbarkeit bieten ein einfaches Beispiel, aber es geht um mehr: um die Beurteilung von Verwaltungsaktivitäten aus „Kundensicht“. Online-Verwaltung bietet die große Chance, die Sicht der Verwaltungsklienten leichter zu erfahren. Allerdings müssen Eingaben auch systematisch ausgewertet und den Absendern die Möglichkeit der Statusabfrage eingeräumt werden, damit diese verfolgen können, was aus ihrer Äußerung geworden ist.

5.3 Multi-Kanal-Zugang

Noch stehen einer breiten Online-Verwaltung etliche Hürden im Weg. Zwar ist die Zahl der an das Internet angeschlossenen Haushalte auch hierzulande mittlerweile beachtlich. Noch sind aber viele von einer elektronischen Selbstbedienung in öffentlichen Angelegenheiten ausgeschlossen, weil sie nicht über die nötige technische Einrichtung, Qualifikation und Motivation verfügen. Dies wird desto deutlicher, je mehr elektronische Beziehungen zwischen Verwaltung und Bürger spezielle Sicherheitsvorkehrungen erfordern, etwa eine elektronische Unterschrift. Erst ein kleiner Teil der Bürgerinnen und Bürger, vor allem Professionelle in den Büros von Firmen, Rechtsanwälten oder Architekten, aber auch der Gemeinden, ist hierauf derzeit vorbereitet. Insbesondere in kleineren Gemeinden ist das technische Know-how für Internetdienstleistungen kaum vorhanden, ist die technische Ausrüstung noch mangelhaft, und es fehlen wichtige Voraussetzungen für die Entgegennahme und Weiterbehandlung elektronischer Eingaben wie Dokumentenmanagement und Workflowsysteme.

Schon deshalb, aber auch überall da, wo persönliche Kontakte aus der Sache heraus besser geeignet sind als elektronische, bleibt eine *Doppelspurigkeit aus realen und virtuellen Zugängen* zum Rathaus notwendig. Neue Verwaltungsmodelle sehen deshalb einen Multi-Kanal-Zugang vor: neben dem elektronischen einen telefonischen über Call Center sowie einen persönlichen über Bürgerbüros (vgl. Klee-Kruse/Lenk 1995) oder über Anlaufstellen für Wirtschaftsförderung und Gewerbeansiedlung. Auch diese Zugangsformen profitieren von den heute verfügbaren Informationstechniken. Sind nämlich Daten und Verwaltungsverfahren digitalisiert sowie von überall her und jederzeit potenziell erreichbar, so kann man verschiedene Aufgaben gebündelt an einer Stelle anbieten und damit die historisch und seinerzeit mit guten Gründen gewachsene arbeitsteilig-tayloristische Ämterstruktur überwinden. Bürger, Unternehmen und weitere Klienten müssen dann die Organisation der Verwaltung nicht mehr im Einzelnen kennen und nachvollziehen. Sie brauchen sich nur noch an eine einzige Stelle zu begeben, in der Auskünfte gegeben oder die gewünschten Anwendungen gestartet werden können. Leitbild ist dabei, die Organisation so zu gestalten, dass Aufgaben mit einem einzigen Besuch oder Anruf bei einer einzigen Stelle erledigt werden können (*One Stop Government, Single Window*). Die vielen Bürgerämter und die ersten Call Center sind Zeugen solcher neuer Verwaltungsformen.

5.4 Ubiquitäre Verwaltung

Auch die neuen Freiheitsgrade bei der räumlichen Anordnung öffentlicher Einrichtungen gehen auf die gesteigerte informationstechnische Erreichbarkeit von Personen, Daten, Programmen und Objekten zurück. Verwaltung wird dadurch potenziell ubiquitär, ihre Ortsgebundenheit nimmt ab – auch *Entterritorialisierung* genannt. Damit kann sich die Organisation – als Zuordnung von Aufgaben zu Stellen – stärker von Kriterien leiten lassen, die bisher zurückstehen mussten.

So kann jetzt auch im öffentlichen Sektor deutlicher zwischen der *Produktion* von Gütern und Leistungen sowie ihrer *Distribution* unterschieden werden. Die Folge könnte sein, dass in der distribuierenden Vordergrundverwaltung (den so genannten Front Offices) der Trend zu einer Vergrößerung der Zahl von Anlaufstellen geht, während in der produzierenden Hintergrundverwaltung (Back Offices) Konzentrationen stattfinden.

Örtliche Präsenz ist für die wirkungsvolle Wahrnehmung öffentlicher Angelegenheiten häufig entscheidend, etwa bei der inneren Sicherheit oder im Sozialwesen. Verwaltung darf sich daher nicht, wie mancher privatwirtschaftliche Dienstleister, aus der Fläche zurückziehen. Verwaltungshandeln lässt sich außerdem, über heutige Bürgerbüros noch hinaus, beliebig nahe an die Adressaten heranbringen. Wa-

rum sollten wir nicht per Auto und Notebook Verwaltungsaufgaben am Aufenthaltsort mobiler Bürgerinnen und Bürger erledigen? Warum nicht von Nachbarn aus, die mit einem Telearbeitsplatz an das Verwaltungsnetz angeschlossen sind? Trotz elektronischer Rathäuser muss die persönliche Begegnung zwischen Amt und Bürger mithin nicht leiden, sie kann – im Gegenteil und wenn wir uns dies finanziell leisten wollen – sogar ausgebaut werden.

Wo die persönliche Begegnung von öffentlichem Dienst und Bürger weniger wichtig ist, gilt natürlich auch das Umgekehrte. Aufgrund der neuen Erreichbarkeiten lässt sich Verwaltungshandeln beliebig konzentrieren und im Hintergrund abwickeln. So versprechen ein Lastverbund ähnlicher Aufgaben mehrerer Verwaltungsträger in übergreifenden Administrationszentren sowie eine Konzentration von Verwaltungen mit gleichen Aufgaben ökonomische Vorteile. Und warum sollten geeignete Verwaltungsaufgaben nicht von *irgendeinem* Rathaus wahrgenommen werden, also unabhängig vom Wohnsitz betreffender Bürger und abweichend von heutigen Zuständigkeiten? Warum nicht von einer anderen öffentlichen oder vertrauenswürdigen privaten Stelle? Ein weiterer Vorteil der Ubiquität von Aufgabenwahrnehmung entsteht, wenn Spezialwissen durch größere Einzugsbereiche besser ausgelastet werden kann oder wenn, in umgekehrter Sicht, lokale öffentliche Einrichtungen (etwa kleinere Krankenhäuser) aufrecht erhalten werden können, weil Spezialwissen im Bedarfsfall zugeschaltet werden kann.

Die elektronische Erreichbarkeit öffentlicher Einrichtungen eröffnet den Bürgerinnen und Bürgern zum Teil die Wahl, mit welcher Stelle sie ihre Verwaltungsgeschäfte abwickeln wollen. Schon länger stellen einige größere Städte ihren Bürgerinnen und Bürgern frei, welches von mehreren, miteinander vernetzten Bürgerbüros sie aufsuchen wollen. Auch mehrere konkurrierende Administrationszentren kann man sich vorstellen. *Wettbewerb* käme damit auch in der öffentlichen Verwaltung stärker zum Zuge.

6. Bauhaus und Rathaus

Dass technischer Fortschritt zur besseren Verwirklichung von Zielen genutzt und überkommene Lebensweisen entsprechend angepasst werden, ist wohl eine uralte Menschheitserfahrung. Unbestritten ist aus heutiger Sicht, dass die „industrielle Revolution“ tief greifende Umgestaltungen vormaliger agrargesellschaftlicher Traditionen mit sich gebracht hat. Die „digitale Revolution“, die wir gegenwärtig erleben, zeigt analoge Gestaltungsfolgen. Die Kommunalverwaltung bleibt davon nicht ausgenommen.

Für den Umgang mit technischem Fortschritt hat das „Bauhaus“ einige verallgemeinerungswürdige Maximen aufgestellt (vgl. Winkler 1975). In den Jahren nach

dem Ersten Weltkrieg prägte diese Schule die Architektur, die im weiten Sinne als Gestaltung des Bauens und Wohnens verstanden wurde. Damals neue Technologien um Stahl, Beton und Synthetik sowie neue Verfahren der Großserienfertigung und des Vertriebs wurden angenommen und gezielt für die Verbesserung der Lebensverhältnisse verwendet. *Ganzheitlichkeit, Funktionalismus und Standardisierung* gehörten zu den Markenzeichen dieser Stilrichtung. Man setzt sich mit technischem Fortschritt auseinander, um sich mit ihm „einzurichten“. Dabei ist die Kernfrage des Bauhauses auch für das elektronische Rathaus von Bedeutung: Was ist das Wesen, die eigentliche Funktion einer Aufgabe, und liefert die (Informations-)Technik andere, bessere Wege, diese im Sinne der gesellschaftlichen Erwartungen heute zu erfüllen?

Betrachtet man die erst vierzigjährige Geschichte der EDV in der Kommunalverwaltung, so ist – teils mit Verzögerungen – letztlich nach dieser Maxime verfahren worden. Sie zu befolgen, wird allerdings durch die relativ schnelle Abfolge informationstechnischer Neuerungen erschwert. Dennoch führten Technikschiebe von der anfänglichen Stapelverarbeitung über Datenfernverarbeitung, Mittlere Datentechnik, PC bis zu Lokalen Netzen oder Client/Server-Systemen immer wieder zu verwaltungspolitischen Überlegungen und Auseinandersetzungen, denen neue Verwaltungsformen folgten. Interessant ist dabei, dass die verwaltungspolitischen Möglichkeiten einer digitalisierten Verwaltung schon recht früh von der Verwaltungsinformatik aufgezeigt wurden (so Frankenbach/Reinermann 1984), der informationstechnische Fortschritt aber erst nach und nach entsprechende Verwirklichungsmöglichkeiten lieferte. Der jüngste – und mit Sicherheit nicht der letzte – Technikschiebe, der auf die Internettechnologien zurückgeht, liefert besonders günstige Voraussetzungen für verwaltungspolitisch motivierte zeitgemäße neue Verwaltungsformen. Nach wie vor, und erst recht, lautet demnach die informationstechnische Herausforderung für die Gemeinden heute: vom Bauhaus zum Rathaus (vgl. Reinermann 1986a).

Literatur

- Beyer, Lothar (2002), Electronic Government – Staat und Verwaltung gehen ins Netz, in: Baacke, Eugen/Frech, Siegfried/Ruprecht, Gisela (Hrsg.), Virtuelle (Lern-)Welten, Schwalbach/Ts., S. 84–99.
- Bonin, Hinrich (2001), Citizen Relationship Management, in: Verwaltung & Management, Heft 4, S. 216–219.
- Daum, Rolf (2002), Integration von Informations- und Kommunikationstechnologien für bürgerorientierte Kommunalverwaltungen, Baden-Baden.
- Dienel, Peter C. (1988), Die Planungszelle. Der Bürger plant seine Umwelt. Eine Alternative zur Establishment-Demokratie, 2. Auflage, Opladen.

- Engel, Andreas (2000), Einführung der IT-gestützten Vorgangsbearbeitung – Strategien für die öffentliche Verwaltung, in: Reiner mann, Heinrich, Regieren und Verwalten im Informationszeitalter, Heidelberg, S. 391–413 (Schriftenreihe Verwaltungsinformatik Band 22).
- Fiedler, Herbert (2002), Cyber-libertär?, in: Informatik Spektrum 25 (2002) 3, S. 215–219.
- Frankenbach, Wilfried/Reiner mann, Heinrich (1984), Benutzerorientierte und bürgerfreundliche Informationstechnik für kleinere Kommunalverwaltungen, Speyer (Speyerer Forschungsbericht 41).
- Grabow, Busso (2001), Städte auf dem Weg zum virtuellen Rathaus, Berlin, http://www.media.komm.net/aktuell/kurzinfo_umfrage.pdf.
- Grunow, Dieter (1993), Kommunale Leistungsverwaltung – Bürgernähe und Effizienz, in: Roth, Roland/Wollmann, Hellmut (Hrsg.), Kommunalpolitik, Bonn, S. 362–379.
- Habel, Franz-Reinhard (2002), Daseinsvorsorge für das 21. Jahrhundert, Interview in: Government Computing, Heft 7, S. 4.
- Jann, Werner (1998), Zukunfts visionen für die Verwaltung 2010, in: Städte- und Gemeinderat, Heft 1–2, S. 31–35.
- Klages, Helmut (2002), Der Blockierte Mensch: Zukunftsaufgaben gesellschaftlicher und organisatorischer Gestaltung, Frankfurt/Main.
- Klee-Kruse, Gudrun/Lenk, Klaus (1995), Bürgerbüros als innovative kommunale Serviceagenturen, Heidelberg (Schriftenreihe Verwaltungsinformatik Band 12).
- König, Klaus/Adam, Markus/Speer, Benedict/Theobald, Christian (2002), Governance als entwicklungs- und transformationspolitisches Konzept, Berlin (Schriftenreihe der Hochschule Speyer, Band 152).
- Krauch, Helmut (1972), Computer-Demokratie. Orakel steht für „Organisierte repräsentative Artikulation kritischer Entwicklungs-Lücken“, Düsseldorf.
- Kubicek, Herbert/Wind, Martin (2001), Elektronisch wählen, in: Verwaltung & Management, Heft 3, S. 132–141.
- Ders./Hagen, Martin (2000), Anforderungen an regionale Internet-Portale am Beispiel Bremen, in: Reiner mann, Heinrich/Lucke, Jörn von (Hrsg.), Portale in der öffentlichen Verwaltung, Speyer, S. 188–218 (Speyerer Forschungsbericht 205).
- Landsberg, Willi (2002), Electronic Government aus Sicht der Verwaltung. Gründe, Ziele und Rahmenbedingungen, in: Reiner mann, Heinrich/Lucke, Jörn von (Hrsg.), Electronic Government in Deutschland. Ziele – Stand – Barrieren – Beispiele – Umsetzung, Speyer, S. 20–45 (Speyerer Forschungsbericht 226).
- Lucke, Jörn von (2000), Portale für die öffentliche Verwaltung, Governmental Portal, Departmental Portal und Life-Event-Portal, in: Reiner mann, Heinrich/Lucke, Jörn von (Hrsg.), Portale in der öffentlichen Verwaltung, Speyer, S. 7–20 (Speyerer Forschungsbericht 205).
- Nowack, Matthias (2001), Wunsch und Wirklichkeit, in: Kommune 21, Heft 9, S. 48–49.
- Picot, Arnold/Reichwald, Ralf/Wiegand, Rolf T. (2000), Die grenzenlose Unternehmung: Information, Organisation und Management. Lehrbuch zur Unternehmensführung im Informationszeitalter, 4. Auflage, Wiesbaden.
- Pitschas, Rainer (2000), Das Informationsverwaltungsrecht im Spiegel der Rechtssprechung, in: Die Verwaltung, Heft 1, S. 111–137.
- Reiner mann, Heinrich (1999), Führungsunterstützung durch Informationssysteme, in: Lenk, Klaus/Traunmüller, Roland (Hrsg.), Öffentliche Verwaltung und Informationstechnik. Per-

- spektiven einer radikalen Neugestaltung der öffentlichen Verwaltung mit Informationstechnik, Heidelberg, S. 193–229 (Schriftenreihe Verwaltungsinformatik Band 20).
- Ders. (1986a), From Bauhaus to Rathaus: The Design of Information Systems for Local Administrations, in: Computers, Environment and Urban Systems, Band 11, Heft 1/2, S. 73–80.
- Ders. (1986b), Beitrag des Seminars „Informationssysteme für den Bürger und für die Verwaltungsführung“ zur International Design Competition for an Advanced Information City: Campus City Kawasaki, <http://www.dhv-speyer.de/rei/PUBLICA/online/spah075.pdf>.
- Schedler, Kuno (2001), eGovernment und neue Servicequalität der Verwaltung? In: Gisler, Michael/Spahnik, Dieter, eGovernment, Stuttgart und Wien, S. 33–51.
- Schwabe, Gerhard (2000), Telekooperation für den Gemeinderat, Stuttgart.
- Schuppan, Tino/Reichard, Christoph (2002), eGovernment: Von der Mode zur Modernisierung, in: Landes- und Kommunalverwaltung, Heft 3, S. 105–110.
- Wingler, Hans M. (1975), Das Bauhaus. Weimar, Dessau, Berlin und deren Nachfolge in Chicago seit 1937, 3. Auflage, Bramsche und Köln.

Helmut Klages

Freiwilliges bürgerschaftliches Engagement im kommunalen Raum

Zusammenfassung: Freiwilliges bürgerschaftliches Engagement hat in der überwiegenden Zahl der Fälle sowohl von der Sache wie auch von den Entstehungsbedingungen her einen lokalen Bezug. Ungeachtet der Tatsache, dass das Engagement der Bevölkerung stärker ausgeprägt ist, als noch vor einiger Zeit angenommen wurde, gibt es für die Engagementförderung noch erhebliche Spielräume, deren Größe an dem aktivierbaren Engagementpotenzial abgelesen werden kann. Den Kommunen kommt hierbei eine besondere Chance und Aufgabe zu. Bei der Entscheidung über eine optimale Förderungsstrategie ist allerdings zwingend der mit dem gesellschaftlichen Wertewandel verbundene Wandel der Engagementmotive ins Auge zu fassen. Als mögliche Erfolgsfaktoren kommunaler Engagementförderung legen sich unter anderem intensivierte Bewusstseinsbildung und Aufklärung, der Aufbau einer engagementfördernden Infrastruktur, eine lokale Bestandsaufnahme und Erfolgskontrolle, vermehrte Qualifizierung von Engagierten mit dem Ziel der Personalentwicklung und die Entwicklung einer über die konventionelle Ebene hinausreichenden Anerkennungskultur nahe.

1. Zur Begrifflichkeit

Im anglo-amerikanischen Sprachbereich scheint es hinsichtlich der Bedeutung des Begriffs „volunteering“ kaum Zweifel zu geben. Der Begriff, der sich wörtlich übersetzt auf freiwillige Tätigkeiten bezieht, die im Interesse anderer oder übergeordneter Belange ohne Bezahlung ausgeübt werden, kennzeichnet ein sehr weites, aber genau abgrenzbares Spektrum von Aktivitäten. Eindeutigkeit besteht hier nicht nur unter Fachleuten, sondern auch in der Alltagssprache, in welcher der Begriff fest verortet ist und einen hohen Stellenwert besitzt. Im Deutschen gibt es hierzu überraschenderweise kein Äquivalent. Vielmehr trifft man hier im Fachdiskurs auf mehrere Bezeichnungen für das Gegenstandsfeld. „Ehrenamt“, „freiwilli-

ges Engagement“, „bürgerschaftliches Engagement“, „zivilgesellschaftliches Engagement“, gemeinwohlorientiertes Engagement“, „Selbsthilfe“, „Bürgerarbeit“ und „Freiwilligenarbeit“ werden häufig synonym verwendet und stehen insoweit in einem Konkurrenzverhältnis. Teils werden diesen Begriffen aber auch unterschiedliche Bedeutungen zugeordnet, wobei unscharfe Grenzziehungen überwiegen. Bezeichnenderweise heißt es im Abschlussbericht zum „Freiwilligenreport 1999“, es gebe „im deutschen Sprachgebrauch ... keinen eindeutigen, jedermann verständlichen Begriff, der den Gegenstand dieser Untersuchung bezeichnet“ (Rosenblatt 2000: 43). Insoweit überrascht es nicht, dass keiner dieser Begriffe in Befragungen „eindeutig zu verwenden“ ist (ebenda) und dass es zu widersprüchlichen Reaktionen kommt, je nachdem ob die eine oder die andere Begriffsvariante in den Vordergrund gestellt wird.

Der bestehenden „babylonischen Sprachverwirrung“ (KGSt 1999: 43) ist es zuzuschreiben, dass solche Befragungen in den zurückliegenden Jahren schon bei dem Versuch, das Ausmaß des freiwilligen Engagements zu erfassen, zu unterschiedlichen Ergebnissen gelangten. Begriffsanalytische Sondierungen im Rahmen des „Freiwilligenreports 1999“ führten darüber hinaus zu dem Resultat, dass dem unentschiedenen Begriffsverständnis der Fachleute ein diffuses Begriffs- und Selbstverständnis sehr vieler Engagierter selbst entspricht. Häufig kennzeichneten Befragte identische Tätigkeiten mit unterschiedlichen Begriffen; offenbar entschieden sie sich vielfach ad hoc für einen der zur Auswahl gestellten Begriffe (vgl. Rosenblatt 2000: 50 ff.), ohne dass die umgangssprachliche Bezeichnung, die sie selbst für ihre Tätigkeiten verwenden, mit Sicherheit getroffen wurde. Insgesamt stellte sich der Eindruck ein, dass für sehr viele Engagierte die jeweils ausgeübte Tätigkeit im Vordergrund steht, ohne dass ihnen der übergreifende gemeinschaftsdienliche Kontext, in dem diese verortet werden kann, bewusst ist (vgl. Klages 2000: 171). Der Kreis schließt sich angesichts der Entdeckung, dass auch in der Kommunalverwaltung meist noch gar nicht erkannt wird, dass es sich bei Ansätzen zur Förderung von Bürgerengagement um Beiträge zur Entwicklung des gesamten Gemeinwesens handelt. Viele Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter identifizieren sich hierbei „fast ausschließlich mit ihrer ämter-spezifischen/fachbereichs-spezifischen Leistung, wie z.B. der Übertragung von Sportstätten an Vereine“ (Holzrichter 2002: 190).

Nach einem verbindlichen Leitbegriff für das gesamte Gegenstandsfeld wird zwar gesucht (vgl. unter anderem Evers 1999; Heinze/Olk 1999), gefunden wurde er jedoch nicht. Die Enquete-Kommission des Deutschen Bundestags „Zukunft des bürgerschaftlichen Engagements“ hat sich für den Begriff „bürgerschaftliches Engagement“ entschieden. Sie geht davon aus, hierunter „Engagement der verschiedensten Art – politisches, soziales und geselliges“ (Enquete-Kommission 2002: 73 ff.) verstehen zu können, und dies obwohl sich nach den Ergebnissen des Frei-

willigenreports 1999 nur sechs Prozent der Engagierten mit diesem Begriff (oder dem Begriff „Bürgerengagement“) identifizieren können. Der Beirat des Projektverbands Ehrenamt, dem die Durchführung des Freiwilligenreports 1999 oblag, hatte demgegenüber bereits vorher eine Entscheidung zugunsten des Begriffs „freiwilliges Engagement“ getroffen, wobei der Tatsache Rechnung getragen wurde, dass sich immerhin 48 Prozent der befragten Engagierten mit dem Begriff „Freiwilligenarbeit“ identifizieren. Es mag wie ein Versuch der Annäherung an das berühmte „salomonische Urteil“ klingen, wenn nachfolgend der Begriff „Freiwilliges bürgerschaftliches Engagement“ verwendet wird, um jenseits aller möglichen Eingrenzungen die Gesamtheit unbezahlter nichtberuflich ausgeübter freiwilliger Tätigkeiten von Bürgerinnen und Bürgern im Interesse anderer oder übergeordneter Gemeinwohlbelange zu kennzeichnen¹. In diesen Begriff sollen – entsprechend dem Messkonzept des Freiwilligenreports 1999 und der Enquete-Kommission des Bundestages – grundsätzlich auch diejenigen Tätigkeiten von Bürgerinnen und Bürgern eingeschlossen sein, die auf die Partizipation an den politisch-administrativen Willensbildungs- und Entscheidungsprozessen zielen (vgl. dazu Wollmann im vorliegenden Band).

2. Freiwilliges bürgerschaftliches Engagement im Fokus der empirischen Forschung

2.1 Die kommunale Verortung

Die lokale Ebene als Bezugsfeld

In den bisher vorliegenden empirischen Erhebungen wird in der Regel darauf verzichtet, freiwilliges bürgerschaftliches Engagement mit lokalem Bezug von solchem ohne lokalen Bezug zu unterscheiden. Der lokale Bezug dominiert jedoch überall – jedenfalls dann, wenn man mit diesem Begriff nicht exklusiv die Vorstellung von Aktivitäten verbindet, die sich unmittelbar auf das politische und administrative Steuerungs- und Entscheidungssystem der Kommune beziehen.

Der in diesem erweiterten Sinn verstandene kommunale Bezug des Engagements wird erkennbar, sobald man sich unter Verwendung der Ergebnisse des Freiwilligenreports 1999 der Verteilung der Aktivitäten auf die 15 erfassten „Lebens- und Gesellschaftsbereiche“ (Rosenblatt 2000: 40) zuwendet. Besonders die den Bereichsbezeichnungen hinzugefügten Erläuterungen machen den kommunalen Bezug unmittelbar deutlich. So ist zur Kennzeichnung der organisatorischen Basis

¹ Der Autor benutzt hierfür gelegentlich auch nur die Begriffe „freiwilliges Engagement“ und „Engagement“; gemeint ist indes immer „freiwilliges bürgerschaftliches Engagement“.

des Engagements die Rede von Sportvereinen, Bewegungsgruppen, Seniorenclubs, Theater- oder Musikgruppen, Gesangsvereinen, Elternvertretungen, Schülervertretungen, Selbsthilfegruppen, Kirchengemeinden, Gemeinde- oder Stadträten, Kinder- und Jugendgruppen, Besuchsdiensten in Krankenhäusern, Tauschbörsen, Gib-und-nimm-Zentralen, Arbeitskreisen zur Orts- und Verkehrsentwicklung, Bürgerclubs usw. Bei allen diesen organisatorischen Gebilden handelt es sich um charakteristische Bestandteile desjenigen institutionellen und sub-institutionellen Geflechts, das die kommunal verfassten lokalen Strukturen entwickelter moderner Gesellschaften kennzeichnet, wobei es für die augenblickliche Betrachtung keine Rolle spielt, ob es sich um „traditionelle“, „gewachsene“, modernen „sozialen Bewegungen“ entstammende oder auch um „rational geplante“ Elemente handelt.

Ein direkter kommunaler Bezug liegt in der überwiegenden Mehrzahl der Fälle aber selbst bei freiwilligem Engagement im Rahmen von Wohlfahrtsverbänden oder sonstigen Hilfsorganisationen wie auch in Gewerkschaften, Umwelt- und Naturschutzverbänden sowie politischen Parteien mit überörtlichem Tätigkeitszweck vor. Man kann davon ausgehen, dass die in diesen Zusammenhängen tätigen Engagierten mehrheitlich der lokalen Basisebene größerer Organisationen angehören und somit den Schwerpunkt ihrer Tätigkeit im kommunalen Bezugsfeld haben. Es bleiben als nicht eindeutig kommunal verortbare Restgruppen von Engagierten letztlich nur die ehrenamtlichen Funktionäre in Verbänden und Parteien auf höheren Organisationsebenen, die Schöffen und Ehrenrichter, die Betreuer von Straffälligen und auch die überlokal tätigen Mitglieder von Initiativen und Projekten übrig, die ihren Standort nur „zufällig“ in einer bestimmten Kommune haben und nicht substantiell in das lokale Institutionen- und Funktionsgeflecht integriert sind. Man wird dementsprechend davon auszugehen haben, dass jene 34 Prozent der Bürgerinnen und Bürger ab 14 Jahren, die im bundesweiten Freiwilligenreport 1999 als „Engagierte“ erfasst wurden (vgl. Rosenblatt 2000: 18), mit nur geringen Abstrichen als „Engagierte mit direktem kommunalem Bezug“ angesprochen werden können. Der Enquete-Kommission des Deutschen Bundestages kann somit zugestimmt werden, wenn sie lapidar feststellt, dass die Kommunen „der zentrale Ort aktiver Bürgerschaft“ (Enquete-Kommission 2002: 333) sind.

Lokale Integration als Entstehungsbedingung

Aufgrund der Forschungsergebnisse lässt sich darüber hinaus feststellen, dass der Grad der sozialen Integration der Menschen in ihr kommunal verfasstes lokales Umfeld ganz erheblich auch über das Ausmaß ihrer Engagiertheit entscheidet. „Neben demographischen, sozioökonomischen und strukturellen Charakteristika“, konstatiert Gensicke, „kann die Neigung zum freiwilligen Engagement auch vom lokalen Umfeld und von dem Grad der Integriertheit der Person abhängen“

(Gensicke 2000: 49). Gensicke gelangt im Rahmen eines von ihm aufgestellten „Erklärungsmodells für freiwilliges Engagement“ zu dem Ergebnis, dass unter den untersuchten Einflussgrößen „die größte eigenständige Erklärungskraft in Richtung von ‚aktivem Mitmachen‘ und ‚freiwilligem Engagement‘ der Größe des Freundes- und Bekanntenkreises ... als Repräsentantin eines übergreifenden ‚Phänomens der sozialen Integration der Person‘ außerhalb des engeren Familienkreises“ (ebenda: 60) zukommt. Es überrascht vor diesem Hintergrund nicht, dass die Stadt- und Gemeindegröße negativ mit dem Ausmaß des Engagements korreliert ist und Kernstädte, in denen anonym gewohnt wird, eine niedrigere Engagementdichte aufweisen als städtische Randzonen (vgl. ebenda: 50). Stimmt es dann auch, dass besonders hohe Engagementquoten in ländlichen Räumen mit einer verhältnismäßig bodenständigen Bevölkerung und dichten persönlichen Beziehungen erreicht werden. In denselben Zusammenhang fügt sich, dass die Engagemttausübung deutlich mit der Dauer der Ansässigkeit am Ort korreliert ist.

2.2 Spielräume für die Engagementförderung

Die Bedeutung der individuellen Entwicklungs- und Lebensumstände

Auf den ersten Blick – dies legen jedenfalls die verfügbaren empirischen Informationen über die Bestimmungsgründe der Engagementbereitschaft der Bevölkerung nahe – bleibt für die aktive Engagementförderung nur wenig Handlungsspielraum. Schon die Erkenntnisse über die lokale Verortung des Engagements könnten zu dem Schluss führen, dass die Engagementbereitschaft von intakten örtlichen Lebens- und Sozialbedingungen abhängt und somit nur begrenzt mit förderpolitischen Mitteln zu beeinflussen ist. Ähnlich ließen sich weitere Ergebnisse der Forschung interpretieren. Folgt man den von Gensicke zusammengetragenen Erkenntnissen zur empirischen Erklärung des freiwilligen Engagements, so fällt zunächst ein starker Einfluss der „elementaren demographischen Strukturmerkmale ‚Geschlecht‘ und ‚Alter““ (ebenda: 40) ins Auge. Frauen sind deutlich weniger engagiert als Männer, ältere Menschen über 65 deutlich weniger als jüngere. In dem von Gensicke entwickelten zusammenfassenden Erklärungsmodell des Engagements tauchen neben der Größe des lokalen Freundes-/Bekanntenskreises als weitere Variablen, die „nennenswerte“ Erklärungsbeiträge liefern, das Ausmaß der Kirchenbindung, die Größe des Haushaltseinkommens, das Ausmaß des politischen Interesses, die Haushaltsgröße und das Bildungsniveau auf. Keine dieser Größen scheint geeignet zu sein, Ansätze für eine gezielt vorgehende Engagementförderung zu liefern. Alle diese Einflussgrößen scheinen vielmehr in das schwer zugängliche Gelände der lebensgeschichtlichen und lebensräumlichen Verortung individueller Sozialbiographien hineinzuführen. Diese Sicht scheint durch das spektakuläre Ergebnis der empirischen Analyse der Zugangswege zum

Engagement unterstrichen zu werden, dass „der Einstieg in das erste freiwillige Engagement ... bei der Mehrheit der aktuell Engagierten bereits in der Jugend oder im frühen Erwachsenenalter“ (Abt/Braun 2000: 212) erfolgte, und dass die wichtigsten Anstöße zum Engagement von anderen Engagierten kamen, die selbst Leitungspositionen in Gruppen oder Organisationen innehatten, oder von Freunden, Bekannten und Familienangehörigen (vgl. ebenda: 219). Es scheint daher der Schluss nahe zu liegen, dass eine „selektive Vorsteuerung“ des Engagements auf der Ebene der individuellen Entwicklungs- und Lebensumstände stattfindet (vgl. Klages 1999a: 112).

Das Engagementpotenzial als Indikator förderungspolitischer Spielräume

Dass es nichtsdestoweniger sehr erhebliche Spielräume für eine aktive Engagementförderung gibt, lässt sich jedoch ebenfalls mittels empirischer Forschung belegen.

Den besten Zugang zu diesen Spielräumen vermitteln Erkenntnisse über das Engagementpotenzial, die in den letzten Jahren gewonnen werden konnten. Demnach gibt es eine große Zahl von Menschen, die zwar nicht (oder nicht mehr) engagiert sind, aber daran interessiert wären, sich zu engagieren (26 Prozent der Bevölkerung ab 14 Jahren), oder die aktuell engagiert sind, aber bereit wären, für das Engagement mehr Zeit und Energie als bisher einzusetzen (elf Prozent der Bevölkerung ab 14 Jahren) (vgl. Klages 2000: 127 ff.). Forscht man nach den Gründen, die dafür maßgeblich sind, dass es insgesamt ein wider Erwarten großes, das Ausmaß des aktuellen Engagements übersteigendes Potenzial nicht-realisiertes Engagementinteressen und -bereitschaften gibt, so gelangt man zu folgenden Befunden:

1. Bei der größten Gruppe der nicht-engagierten Engagementbereiten handelt es sich um Personen, denen es an lebensgeschichtlicher und lebensräumlicher Integration in ein engagementorientiertes gesellschaftliches Umfeld mangelt, die aber dennoch eine Engagementmotivation besitzen, die angesichts ihres Integrationsdefizits nicht zur Geltung kommen kann. Auf die Frage, warum sie nicht engagiert sind, antworten solche Befragte vielfach: „es hat mich niemand danach gefragt“, „ich weiß zu wenig darüber“, „ich kenne niemanden, an den ich mich wenden könnte“, oder „ich will nichts mit wildfremden Menschen zu tun haben“ (Klages 1999a: 116). Alle diese Antworten weisen auf ein und dasselbe Defizit hin: *das Fehlen einer sozialintegrativen Vermittlungsinstanz*; alle diese Antworten weisen damit aber gleichzeitig auch auf die Chance der Engagementförderung hin, kompensatorisch „einzuspringen“.

2. An zweiter Stelle fällt eine umfangreiche Gruppe von Personen (etwa ein Drittel der aktuell nicht Engagierten) ins Gewicht, die früher einmal engagiert waren, aber nicht mehr engagiert sind, und die trotz einer grundsätzlichen Rückkehrbereitschaft keinen Zugang mehr finden. Bei der Suche nach den Gründen für diese überraschende Unfähigkeit zu einer scheinbar nahe liegenden individuellen Problembewältigung stößt man zunächst auf die grundlegende Tatsache, dass das Engagement keinesfalls durchgängig ein permanenter, den individuellen Lebensverlauf unterbrechungslos begleitender Sachverhalt ist, sondern vielmehr in einem Großteil der Fälle *diskontinuierlich* erfolgt (vgl. hierzu Klages 2000: 134 ff.; Abt/Braun 2000: 212 ff.; Gensicke 2000: 98). Dies hat damit zu tun, dass Tätigkeiten entweder von sich aus enden, oder dass kritische individuelle Lebensereignisse (die Geburt eines Kindes, Umzüge, Krankheiten, Perioden sonstiger besonderer persönlicher Belastungen) dazwischen kommen und den Abbruch von Engagements erzwingen. Es scheint zu den typischen Folgen solcher Abbrüche zu gehören, dass ein einfaches Wiederaufnehmen des Fadens an dem Punkt, an dem er liegengelassen worden war, vielfach nicht infrage kommt – sei es, weil die Verhältnisse im früheren Tätigkeitsfeld nicht mehr dieselben sind, oder sei es, dass die eigenen Tätigkeitsinteressen sich gewandelt haben. Auch hier öffnet sich wiederum der Blick auf die Chance der Engagementförderung, gewissermaßen kompensatorisch „einzuspringen“, indem sie breitere, individuelle Optionen und Neuanfänge ermöglichende Zugangswege zum Engagement sicherstellt.
3. Die Existenz zahlreicher aktuell Engagierter mit Interessen und Bereitschaften zu einem erweiterten Engagement weist auf ein anderes Defizit hin, das den Blick auf weitere Möglichkeiten und Aufgabenfelder der Engagementförderung freigibt. Den Schlüssel für die Auffindung der Gründe, die diese Personen davon abhalten, ihre Interessen und Bereitschaften auszuagieren, liefert die empirische Entdeckung, dass der überwiegende Teil dieser Personen *qualitative Verbesserungen und Veränderungen der Tätigkeit anstrebt* (vgl. Klages 2000: 160). Es handelt sich um Menschen, die sich im Engagement „unterfordert“ fühlen, weil ihnen Chancen zur Wahrnehmung attraktiver Verantwortungsrollen vorenthalten werden. Sie wünschen sich anspruchsvollere, selbständigere und verantwortlichere Tätigkeiten und in Verbindung damit auch mehr Qualifizierung. Die Chance der Engagementförderung besteht hier in einer *Modernisierung der Strukturen, die eine Vermehrung und Öffnung von Verantwortungsrollen erlaubt* (vgl. Klages 2002: 145 ff.).

2.3 Wandel der Engagementmotivation

Der soziokulturelle Hintergrund: gesellschaftlicher Wertewandel

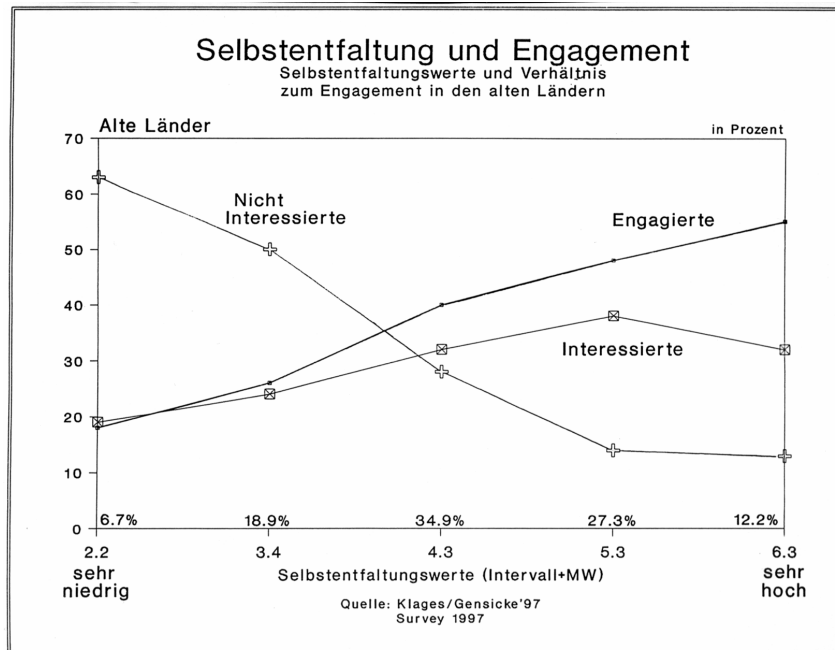
Es kommt in den eben geschilderten Erwartungen ein allgemeinerer Trend zum Ausdruck, der in dem gesellschaftlichen Wertewandel seit der ersten Hälfte der 1960er-Jahre sein Zentrum hat und der die Engagementbereitschaft in der Bevölkerung, gleichzeitig aber auch die Engagementmotivation stark beeinflusst. Es erscheint unverzichtbar, diesen Wandel in den Blick zu nehmen, wenn die Engagementförderung mit den Tendenzen der gesellschaftlichen Entwicklung in Einklang gebracht werden soll.

Nach allem, was sich unter den Bedingungen einer unbefriedigenden Datenlage feststellen lässt, hat die Engagementbereitschaft in der Bevölkerung – pessimistischen Einschätzungen zum Trotz – in den zurückliegenden Jahrzehnten nicht ab-, sondern zugenommen. Die hauptsächliche Quelle für Erkenntnisse über das Wachstum des Engagements ist für Deutschland das Sozio-ökonomische Panel (SOEP), eine seit 1984 jährlich wiederholte Befragung. „Die Ergebnisse weisen aus, dass von der Mitte der 80er Jahre bis Mitte der 90er Jahre der Anteil ehrenamtlich tätiger Bundesbürger um etwa 5 Prozentpunkte angestiegen ist.“ (Rosenblatt 2000: 54)

Das aktuelle Ausmaß des Engagements (vgl. oben) hat allenthalben Überraschung ausgelöst, weil es gängigen negativen Gesellschaftsbildern, wie z.B. der Vorstellung einer um sich greifenden Ego-, Ellenbogen- und Raffkegesellschaft, zuwiderläuft. Noch überraschender ist aber, dass die zunehmende Engagementbereitschaft mit dem Vordringen „individualistischer“ moderner Selbstentfaltungswerte im Zuge des Wertewandels in einem unmittelbaren kausalen Zusammenhang steht. Dieser kontra-intuitive Zusammenhang ist inzwischen durch die Ergebnisse empirischer Forschungen dermaßen eindeutig erhärtet, dass es unter Fachleuten kaum mehr ernsthafte Zweifel an seinem Vorhandensein gibt. Zur Demonstration soll das nachfolgende Schaubild dienen, das auf Datenauswertungen auf Grundlage des Speyerer Werte- und Engagementsurveys 1997 beruht:

In dem Schaubild sind über einer Skala, welche die durchschnittliche Stärke der Ausprägung von Selbstentfaltungswerten bei den Befragten angibt, die jeweils korrespondierenden Anteile von Engagierten, von definitiv Nichtengagierten und von Nichtengagierten, die aber an einem Engagement interessiert sind, ausgewiesen. In den Linienverläufen zeichnet sich ein verblüffend klares Bild der sehr kräftigen Zusammenhänge ab, die zwischen den Wertorientierungen und der Engagementbereitschaft bestehen: Die Anteile der Engagierten, der definitiv Nichtengagierten und der Interessierten kehren sich geradezu um, wenn man die Linienverläufe von links nach rechts, das heißt von niedrig bis zu hoch ausgeprägten Selbstentfaltungswerten hin, verfolgt. Bei den Befragten mit gering ausgeprägten

Selbstentfaltungswerten ist der Anteil der Engagierten sehr niedrig und der Anteil der definitiv Nichtengagierten sehr hoch. Umgekehrt ist bei den Befragten mit stark ausgeprägten Selbstentfaltungswerten der Anteil der Engagierten sehr hoch und der Anteil der definitiv Nichtengagierten sehr niedrig. Ein ähnlicher, wenngleich etwas schwächer ausgeprägter Zusammenhang lässt sich für das Engagementinteresse ausmachen².



Die Erklärung dieser überraschenden Sachverhalte liegt darin, dass der durch den Wertewandel geförderte Individualismus überwiegend nicht ein „egoistischer“ Individualismus der Ziele, sondern ein Individualismus der „Art und Weise“ des alltäglichen Tuns und Lassens ist, ein „instrumenteller“ Individualismus also, der sich mit den verschiedenartigsten inhaltlichen Zielen verbinden kann. Konkret gesagt hat sich ein starkes Autonomiebedürfnis ausgebreitet, das sich mit dem Wunschbild verbindet, den Lebensvollzug als selbständiges „Subjekt des eigenen Handelns“ (mit-)gestalten zu können. Dieses Bedürfnis kann sich jedoch grund-

² Das Schaubild bezieht sich nur auf Westdeutschland. Die im Text dargestellten Grundaussagen gelten jedoch auch für Ostdeutschland.

sätzlich mit „altruistischen“ Zielen verbinden, mit denen es, wie die Daten erweisen, widerspruchlos vereinbar ist.

Es verknüpfen sich mit diesem Bedürfnis allerdings starke Bedürfnisse nach aktiver Mit- und Selbstbestimmung in sozialen Zusammenhängen, nach einem „Mitmachen“ auf der Grundlage eigener Motivation und Entschlussfähigkeit wie auch nach einem Handeln im Rahmen eigenverantwortlich ausgefüllter Entscheidungsspielräume. Gleichmaßen verbindet sich mit diesem Bedürfnis eine starke Ablehnung von „Fremdbestimmung“, von Zwängen zu Unterordnung und Fügsamkeit, des Ausgeliefertseins an „autoritäre“, unpersönlich von „oben“ herab gehandhabte Befehls- und Weisungskompetenzen sowie entsprechend ausgestaltete Hierarchieverhältnisse (vgl. zu ähnlichen Deutungen etwa Priller 1999: 135 ff., Heinze/Olk 1999: 88 ff.).

Wandel der Motivationsstruktur der Engagierten und neue Anforderungen an die Engagementförderung

Für die Engagementförderung hat dieser Wandel insofern einschneidende Konsequenzen, als er einen tief reichenden Wandel der Motivationsstruktur der Engagierten und Engagementbereiten zur Folge hat. An der Spitze der empirisch ermittelten Ranglisten der Motive, die das Engagement tragen, steht nun nicht mehr die „selbstlose“ Bereitschaft zum entsagungsvollen „Dienst am Nächsten“, sondern der Wunsch, „Spaß“ zu haben, der Selbstbezogenheit signalisiert. Es ist durchaus nachvollziehbar, dass diese Tatsache viele traditionell verankerte Ehrenamtliche immer noch schockiert. Die Klage über einen „Werteverfall“ in der „Spaßgesellschaft“ stößt hier vielfach noch auf aufnahmebereite Ohren. Die Tatsache, dass die Mehrzahl der Engagierten nur eine begrenzte Zeit einbringt (im gesamtdeutschen Durchschnitt sind es aktuellen Messungen zufolge 14,5 Stunden/Monat), wird oftmals als Beleg für eine um sich greifende Belastungs- und Verantwortungsabwehr gewertet.

Es wird dabei jedoch übersehen, dass das bei den Engagierten in Erscheinung tretende Spaßmotiv mit scheinbar entgegengesetzten Motiven der Gemeinwohlorientierung und des Helfenwollens eng verschwistert ist. Die „Menschen engagieren sich ehrenamtlich, tun etwas für andere ... und tun zugleich etwas für sich selbst, wollen Anerkennung, Spaß und sich selbst verwirklichen, wollen Möglichkeiten der Teilhabe am öffentlichen Leben und an der Gestaltung sozialer Sachverhalte realisieren, wollen das Gefühl haben, etwas Nützliches, Wichtiges, etwas für das Gemeinwohl getan oder anderen eine Freude bereitet zu haben, wollen ein Stück Verantwortung übernehmen und dabei vielleicht auch mit anderen Menschen, mit denen sie gern zusammen sind, ihre Zeit verbringen“ (Behr und andere 2000: 7). Sie wollen dabei aber für verschiedenartige Herausforderungen offen

bleiben und Optionen nutzen können, was sie genau genommen auch müssen, wenn sie in der modernen Options- und Chancengesellschaft das zu einer zentralen Leitvorstellung gewordene Prinzip der individuellen Lebensteilhabe realisieren wollen.

Dass der Motivationswandel im Engagement zwangsläufig einen tief reichenden „Strukturwandel des Engagements“ nach sich zieht und die Erfolgsbedingungen der Engagementförderung einschneidend verändert, wird oft noch nicht ausreichend erkannt und beherzigt. Zwar wird inzwischen allenthalben von der Notwendigkeit der Förderung und Entwicklung einer „Anerkennungskultur“ gesprochen. Vorstellungen hinsichtlich konkreter Maßnahmen, die sich mit diesem Ziel verbinden, bleiben aber vielfach noch vage oder relativ konventionell. Man denkt in diesem Zusammenhang noch allzu häufig an Orden und Ehrenzeichen, die in den Anerkennungserwartungen der Engagierten selbst jedoch eine nachrangige Stellung einnehmen. Dass der Motivationswandel der Engagierten und der am Engagement Interessierten vor allem ein *vermehrtes Angebot von „Verantwortungsrollen“ für geringfügig und mit variablem Zeiteinsatz Engagierte* erfordert, wird hingegen noch allzu oft übersehen (vgl. hierzu Klages 2002: 145 ff. und weiter unten).

3. Engagementförderung in den Kommunen

3.1 Leitbild Bürgerkommune – Visionen und Kriterien

Ungeachtet der Leistungen, die das freiwillige bürgerschaftliche Engagement bereits heute in den Kommunen erbringt (vgl. Enquete-Kommission 2002: 333 f.), lässt sich mit Fug und Recht die These aufstellen, dass diesbezüglich noch erhebliche Steigerungen möglich sind. Der entscheidende Indikator hierfür ist das Vorhandensein unausgeschöpfter Engagementbereitschaft und entsprechender Interessen in der Bevölkerung (vgl. oben). In Verbindung hiermit hat sich die Auffassung durchgesetzt, dass die Kommunen – im eigenen Interesse – vermehrte Anstrengungen zur Förderung des Engagements unternehmen sollten. Den deutlichsten Ausdruck finden diesbezügliche Erwartungen in der zunehmenden Verbreitung eines „Leitbilds Bürgerkommune“, das an die Kommunen herangetragen wird und das in einer Anzahl von Fällen auch bereits von Kommunen übernommen und gesteigerten Anstrengungen zur Engagementförderung unterlegt wurde.

Das Bekenntnis zu diesem Leitbild findet sich unter anderem im Abschlussbericht der Enquete-Kommission „Zukunft des bürgerschaftlichen Engagements“ des Deutschen Bundestages (vgl. Enquete-Kommission 2002: 335). Die Kommission zielt mit diesem Leitbild die allgemeine Vision einer örtlichen Gemeinschaft an, in der alle Beteiligten unter Führerschaft der Kommune aktiv zusammenwirken,

um gemeinwohlorientierte Ziele zu erreichen. Diese Grundvorstellung wird auch von der KGSt aufgegriffen, die mit dem Begriff der „Bürgerkommune“ die Vision einer „Revitalisierung des Gemeinsinns“ durch eine umfassende „Einbeziehung der Bürger“ verbindet. Die KGSt schließt sich G. Banner an, wenn sie definiert, dass sich die „Bürgerkommune ... dem Ausbau partizipativer Demokratie und der aktiven Pflege der örtlichen Gemeinschaft verpflichtet“ fühlt „mit dem Ziel, den sozialen Zusammenhalt zu bewahren. Sie fördert die bürgerschaftliche Selbstorganisation, um Gemeinsinn zu wecken und sonst nicht (mehr) finanzierbare Leistungen zu ermöglichen oder aufrechtzuerhalten“ (KGSt 1999: 16). Auch die Bertelsmann Stiftung und der Verein Aktive Bürgerschaft e.V. vertreten diese Vorstellung, die sie allerdings durch zusätzliche Dimensionen anreichern. So bringen sie die „Perspektive Bürgergesellschaft“ mit Begriffen wie „strategisches Management“ und „Good Governance“ in Verbindung. Aus der sich dabei ergebenden erweiterten Sicht ist eine Entwicklung der „verwaltungspolitischen Leitbilder“ in Richtung einer „umfeldorientierten Gewährleistungsverwaltung“ erforderlich, die „als Moderator aller beteiligten gesellschaftlichen Kräfte politisch-strategische Lebensfelder im Interesse der Bürger und mit ihrer Hilfe nachhaltig positiv beeinflusst“ (Pröhl und andere 2002: 19). Von hier aus eröffnet sich ein direkter Zugang zu Vorstellungen eines „aktivierenden Staates“, wie sie von der gegenwärtigen Bundesregierung vertreten werden³.

3.2 Die aktuelle Förderpraxis der Kommunen

Es kann keinen Zweifel daran geben, dass die Mehrzahl der Kommunen solchen in die Zukunft weisenden Entwicklungsvorstellungen noch keinesfalls gerecht wird. Die KGSt schreibt hierzu: „Bislang unterstützen die wenigsten Kommunen bürgerschaftliches Engagement aus dem Blickwinkel ‚Schaffung einer bürgerorientierten Kommune‘“. (KGSt 1999: 38)

Ungeachtet aller im Einzelnen beobachtbaren Probleme und Widerstände (vgl. unter anderen KGSt 1999: 38; Enquete-Kommission 2002: 160 ff.; Holzrichter 2002) gibt es jedoch eine größere Zahl von Pionierkommunen, die das Stichwort der bürgerorientierten Kommune (oder der „Bürgerkommune“) aufgegriffen und

³ Alle diese Vorstellungen greifen – oft noch offen und vieldeutig – in die Zukunft voraus und beschwören ein Bild gesellschaftlicher Veränderung, das den gegenwärtig beobachtbaren Fakten bewusst vorausseilt. Fragt man nach konkreteren Vorstellungen, die sich mit dem Leitbild der Bürgerkommune verbinden, begegnet man vor allem Wettbewerben wie dem 1998 von der Bertelsmann Stiftung mit dem Verein „Aktive Bürgerschaft“ durchgeführten Wettbewerb „Bürgerorientierte Kommune – Wege zur Stärkung der Demokratie“ (vgl. Pröhl: 2000), dem seit 1992 alle zwei Jahre stattfindenden Speyerer Qualitätswettbewerb oder auch Preisträgern solcher Wettbewerbe wie Nürtingen (vgl. Wolf 2002).

Übersicht: Formen des Bürgerbezugs in der Kommunalverwaltung

	Mehr Bürgerarbeit	Mehr Verwaltungsarbeit
Zielsetzung und Planung	Auftraggeberrolle	Auftraggeberrolle
	Wahl des Kommunalparlaments;	Koplanungsverfahren über Bürgeranhörungen, -versammlungen, -beauftragte, Arbeitskreise;
	Direktwahl des Bürgermeisters;	Konsultationsverfahren bei der Haushalts- und Finanzplanung, Leitbildentwicklung;
	Bürgerbegehren, -entscheid;	
	Mitarbeit in Parteien und Interessengruppen;	
	Einwohnerfragestunde;	
	Kooperative Planungsobjekte, Stadtteilinitiativen;	
	Koplanung durch Bürgerversammlungen, Zukunftswerkstätten, Arbeitskreisen, Planungszellen, Stadtforen;	
Umsetzung	Mitgestalterrolle	Kundenrolle
	Selbstverwaltung;	Kundenbefragungen, Bürgerbefragungen;
	Selbstorganisation und Selbsthilfe von Vereinen und Initiativen;	Kundenorientiertes Dienstleistungsangebot (z.B. Bürgerämter, aktives Beschwerdemanagement, Baubüros, Sozialbüros, Callcenter);
	Förderung individuellen Engagements (Tauschbörsen, nichtmarktliche Dienstleistungen: Freiwilligenzentren, Spielplatzpatenschaften, Energiesparmaßnahmen, Übernahme von Straßen- und Grünflächenpflegemaßnahmen).	Verwaltungsmarketing.

Quelle: Bogumil/Holtkamp (1999: 16).

in ihre Leit- und Entwicklungsvorstellungen integriert haben und die inzwischen auch in Umsetzungsaktivitäten eingetreten sind.

Bei dem Versuch eines Überblicks über häufiger realisierte Formen des Bürgerbezugs in der Kommunalverwaltung gelangen Bogumil und Holtkamp (1999: 16) zu einer Systematisierung, wie sie die Übersicht zeigt.

Hier wie bei anderen Systematisierungsansätzen fällt das große, nur schwach strukturierte Spektrum höchst unterschiedlicher praktischer Ansätze ins Auge, das sich typischerweise auch beim Blick auf die konkreten Bürgerorientierungs- und/oder Engagementförderungskonzepte in den einzelnen beteiligten Kommunen wiederfindet. Dem Leitbild Bürgerkommune fehlen, mit anderen Worten, gegenwärtig noch ein klares Umsetzungskonzept wie auch ein eindeutig definiertes Aktionszentrum. „Welche Maßnahmen in den einzelnen Kommunen letztlich ergriffen wurden, hängt ab von vielen unterschiedlichen Faktoren: der herrschenden Verwaltungskultur, der Tradition in der jeweiligen Region, der Größe der Stadt/der Gemeinde/des Landkreises, dem Durchsetzungsvermögen der Verwaltungsspitze, dem Ausmaß des politischen Drucks durch engagierte Bürgerinnen und Bürger, der Veränderungsbereitschaft der jeweiligen Verwaltung, dem Willen der politischen Parteien, mit dem Engagement von Bürgerinnen und Bürgern ernst zu machen, und von der Art und dem Ausmaß der Vereins- und Verbände-politik.“ (KGSt 1999: 40)

Hinter den Maßnahmenbündeln, die mehr oder weniger zufällig auf der Grundlage örtlicher Besonderheiten zustande kommen, stehen öfters diffuse Zielbilder, mit denen sie in einer kaum eindeutig auszumachenden Weise verknüpft sind. Es ist daher auch nicht zu erwarten, dass mit den Maßnahmen, die ergriffen werden, ein Optimum an Engagementförderung erreicht wird. Ein häufig auftauchendes konzeptionelles Defizit besteht in dem oben dargestellten Begriffswirrwarr, der sich mit unterschiedlichen und/oder unklar überlappenden Leitvorstellungen verbindet, mit denen aus der breit ausgreifenden Vorstellung der Bürgerkommune einzelne Segmente herausgeschnitten, andere jedoch außer Acht gelassen werden. So kann man in einzelnen Fällen darauf stoßen, dass Maßnahmen im Vordergrund stehen, mit denen sich die pragmatische Aussicht auf kommunale Haushaltsentlastungen verbindet. In anderen Fällen werden partizipatorische Konzepte in den Vordergrund gerückt, mit denen sich unter Umständen basisdemokratische Vorstellungen verknüpfen, die von besonders aktiven „progressiven“ Kräften im politischen Bereich vertreten werden.

Ins Auge fällt aber auch ein verbreitetes Defizit: strategische Prioritäten der Engagementförderung, wie sie sich aus den vorstehend referierten Forschungsergebnissen ableiten lassen, werden zuwenig berücksichtigt. Wie oben dargestellt, liegt es von diesen Ergebnissen her nahe, der Ausschöpfung des vorhandenen Engagementpotenzials in der Bevölkerung eine erstrangige Priorität zuzuordnen und hierbei dessen verschiedene Standorte und Verursachungsfelder ins Auge zu fassen. Von der Diagnose von Defiziten sozial- und lebensräumlicher Zugangswege

her gesehen, die der Kompensation mit sozialorganisatorischen Mitteln bedürfen, handelt es sich hierbei typischerweise um eine kommunale Aufgabe, die von keiner anderen Ebene des föderativen Systems geleistet werden kann. Aus diesem Grund lassen sich an die Kommunen die Erwartung einer stärkeren Hinwendung zu dieser Aufgabe und an die anderen Ebenen des föderativen Systems die Erwartung einer Unterstützung der Kommunen bei der Wahrnehmung dieser Aufgabe richten.

Es fällt endlich auf, dass der Frage nach den Ergebnissen der Engagementförderung und deren Erfolgsfaktoren nur wenig Aufmerksamkeit geschenkt wird. So gibt es vor allem kaum nennenswerte Ansätze zu einem Engagement-Controlling, das als Instrument zur Evaluierung von Förderungsmaßnahmen und zur Ermöglichung von Lern- und Verbesserungsprozessen mit dem Ziel der Steigerung ihrer Effizienz und Effektivität geeignet wäre. Die auf das freiwillige bürgerschaftliche Engagement zielende Förderpraxis der Kommunen teilt insoweit ein allgemeineres Defizit der Verwaltungsmodernisierung seit dem Beginn der 1990er-Jahre, das sich als Diskrepanz zwischen einer stark entwickelten Innovationsbereitschaft und einem nur schwach ausgebildeten Interesse an der Schaffung der Vorbedingungen für die Nachhaltigkeit von Neuerungen charakterisieren lässt.

4. Erfolgsfaktoren kommunaler Engagementförderung⁴

4.1 Systemische Ausgestaltung des Handlungsfelds „Engagement“

Die empirische Aufdeckung unerwartet großer Engagementreserven in der Bevölkerung (vgl. oben) könnte zu dem Trugschluss verleiten, es sei ein Leichtes, in den Kommunen die Zahl aktuell engagementbereiter Menschen zu erhöhen. Erfahrungsfundierte Äußerungen belegen indes, dass es oft schwer fällt, zusätzliche Bürgerinnen und Bürger für ein Engagement zu gewinnen.

Eine solche – sicherlich zutreffende – Einsicht sollte allerdings nicht, wie dies manchmal geschieht, mit grundsätzlicher gesellschaftskritischer Skepsis hinsichtlich der Glaubwürdigkeit sozialempririscher Belege für das Engagementpotenzial der Bevölkerung beantwortet werden. Die angemessene Reaktion scheint vielmehr zu sein, die oben angesprochenen Defizite aufzugreifen, die bei breiten Bevölkerungsteilen bezüglich des Zugangs zum Engagement bestehen. Es führt nicht nur auf theoretischer, sondern auch auf praktischer Ebene weiter, wenn man sich dazu entschließt, diese Defizite als solche der Systemgestaltung zu kennzeichnen (vgl.

⁴ Auflistungen möglicher Erfolgsfaktoren des freiwilligen bürgerschaftlichen Engagements oder seiner Förderung, die Berührungen mit der nachfolgenden Liste aufweisen, finden sich z.B. in KGSt (1999: 41 ff.) und in Bogumil/Holtkamp (1999: 107 ff.).

Klages 2000: 174 ff.; ebenso Alt/Braun 2000: 199 ff.; Enquete-Kommission: 318 ff.; Heinze/Olk 1999: 93 ff.). Hierbei rückt ins Blickfeld, dass das freiwillige bürgerschaftliche Engagement als gesellschaftliches Handlungsfeld ungeachtet seiner Ausdehnung und der ihm zufließenden Bedürfnisse und Interessen – im Unterschied z.B. zum Handlungsfeld „Erwerbsarbeit“ – bisher noch verhältnismäßig unentwickelt ist. Während dem gesellschaftlichen Arbeitsbedürfnis in Gestalt der Arbeitsverwaltung ein hochdifferenzierter institutioneller Apparat gegenübersteht, der dieses Bedürfnis bedient, steuert und in praktikable Bahnen lenkt, gibt es hierfür im Bereich des freiwilligen bürgerschaftlichen Engagements kaum funktionale Äquivalente. Praktisch gesehen vollzieht sich das Engagement überwiegend im Rahmen professionell bestimmter Organisationen, so insbesondere von Organisationen der freien Wohlfahrtspflege, die es eher „unter der Hand“ als zusätzliche Ressource mitverwerten, ohne es jedoch – von der ehrenamtlich ausgeübten Leitungstätigkeit einmal abgesehen – als tragendes Element in die Gestaltung ihrer Verfassungen und Strukturen einzubeziehen.

Besonders drastisch kommen die Defizite der Systemgestaltung in Form von Zugangsschwierigkeiten zum Ausdruck. Während es im Handlungsfeld „Erwerbsarbeit“ eine flächendeckende Vermittlungsapparatur gibt, welche die möglichst schnelle und vollständige (Wieder-)Hinführung der erwerbsfähigen Bevölkerung zu geeigneten Arbeitsplätzen sicherstellen soll, gibt es für das Handlungsfeld „freiwilliges bürgerschaftliches Engagement“ – neben vereinzelt Ansätzen, die der Initiative von „Pionierkommunen“ überlassen sind (vgl. oben und nachfolgend) – bisher nichts Vergleichbares. Mit einem durchschlagenden Erfolg bei der Aktualisierung des Engagementpotenzials kann nicht gerechnet werden, solange dieser Zustand fortbesteht. Im Vorfeld konkreter Maßnahmen ist die – bisher weitgehend noch ausstehende – Einsicht in die Notwendigkeit einer der politisch-administrativen Verantwortung und Aktivität anheimgegebenen systemischen Ausgestaltung des Handlungsfelds „freiwilliges bürgerschaftliches Engagement“ unentbehrlich.

4.2 Bewusstseinsbildung und Aufklärung

Ebenfalls im Vorfeld konkreter Einzelmaßnahmen scheint es erforderlich zu sein, in Verbindung mit der Einsicht in Defizite der Systemgestaltung die bereits angesprochenen Bewusstseinsdefizite bei allen Beteiligten ins Visier zu nehmen. Hierbei ist an dem bestehenden Begriffswirrwarr, vor allem aber an der Überkonkretisierung anzusetzen, mit der Engagierte, Engagementinteressierte, Verwaltungsmitarbeiterinnen und -mitarbeiter sowie letztlich auch manche Politikerinnen und Politiker anstelle des Sachverhalts des „Engagements“ nur die jeweils ausgeübten Einzeltätigkeiten ins Auge fassen (vgl. oben). Zu der mangelnden Rückkehrbereit-

schaft und -fähigkeit ehemals Engagierter und dem damit verbundenen laufenden „Blutverlust“ des Engagements trägt ganz entscheidend die Tatsache bei, dass die ehemals Engagierten ungeachtet ihrer Einsatzwilligkeit und persönlichen Engagiertheit großenteils nicht das Bewusstsein entwickelt hatten, aufgrund ihrer Tätigkeit eine übergeordnete gesellschaftliche Funktion zu erfüllen. Sie konnten dementsprechend auch keine „Engagement“-Motivation aufbauen, die in einem übergeordneten, den Horizont der ausgeübten Einzeltätigkeiten überschreitenden Sinn tragfähig wäre. Hier ist eine sehr intensive und vor allem gut fokussierte Aufklärungsarbeit erforderlich; deren Ziel sollte darin bestehen, die Verknüpfungen zwischen dem „Allgemeinen“ und dem „Konkreten“, die bisher fehlen, herzustellen. Aktionen wie das „Internationale Jahr der Freiwilligen 2001“ sind in dieser Richtung hilfreich, stellen aber nur Einzelbeiträge dar, die der nachdrücklichen Fortsetzung und Verstärkung bedürfen.

4.3 Aufbau einer engagementfördernden Infrastruktur

Was die Maßnahmenbereiche der Engagementförderung angeht, wird an dieser Stelle keine Vollständigkeit angestrebt. Beabsichtigt sind vielmehr Akzentsetzungen, die bestimmte Ansätze in den Mittelpunkt rücken, denen in Anbetracht der genannten Defizite Schlüsselfunktionen zuzuschreiben sind.

Dies trifft besonders für die Notwendigkeit zu, engagementfördernde Infrastrukturen auf kommunaler Ebene zu schaffen. Es handelt sich hierbei – abstrakt definiert – um Einrichtungen, die in der Lage sind, ein „multifunktionales“ Leistungsprofil zu entwickeln. Bei der Beschreibung dieses Profils wird die erste Priorität der Fähigkeit einzuräumen sein, den Engagementwilligen – handle es sich nun um früher bereits Engagierte oder um erstmals Interessierte – Zugänge zum Engagement zu eröffnen. Von dieser primären Funktionsbestimmung leiten sich verschiedene Folgerungen hinsichtlich der Ausgestaltung der Einrichtungen ab: Am Engagement Interessierte müssen aktiv angesprochen werden können; mit einer reinen „Komm-Struktur“ ist es nicht getan. Weiter müssen eine intensive und realistische, auf den Einzelfall abgestimmte und unmittelbar umsetzbare Information und Beratung in Sachen lokaler Möglichkeiten des Engagements geleistet werden können. Unabdingbar ist, dass die Einrichtungen gleichzeitig auf eine „niederschwellige“ Weise allgemein zugänglich sind. Ihre Nutzung darf also nicht an Vorbedingungen der Zugehörigkeit zu einer bestimmten Sozialgruppe, Organisation oder Konfession gebunden sein. Die Kommunen sind deshalb die idealen Träger dieser Einrichtungen, obgleich auch andere Träger infrage kommen. Die Einrichtungen müssen aber auch leicht auffindbar sein und sich möglichst – ähnlich den kommunalen „Bürgerbüros“ oder „Bürgerämtern“, eventuell auch in Verbindung mit diesen – in erreichbarer Nähe befinden. Darüber hinaus müssen

die Einrichtungen in der Lage sein, direkte Kontakte mit Gruppen und Organisationen zustande zu bringen, die Einsatzmöglichkeiten für Freiwillige anbieten, und Vermittlungstätigkeiten auszuüben. Sie sollten darüber hinaus auch eine begleitende Evaluierung von Vermittlungen leisten und helfend oder korrigierend eingreifen, falls sich Vermittlungen im Einzelfall als Fehlschlag erweisen. Sie müssen auch in der Lage sein, potenzielle Anbieter von Tätigkeiten für Freiwillige aufzufinden oder zur Einrichtung entsprechender Einsatzmöglichkeiten zu motivieren. Sie haben sich endlich aktiv um die Qualität der Tätigkeitsbedingungen von Freiwilligen im örtlichen Rahmen zu kümmern und eine diesbezügliche Aufklärung, Beratung und Evaluierung zu leisten.

Sieht man von den Ansätzen zur Einbindung von Bürgerinnen und Bürgern in das lokale politisch-administrative Entscheidungssystem ab, so lässt sich feststellen, dass in den letzten Jahren drei Typen von Einrichtungen entstanden sind, auf welche diese Merkmalsbeschreibung im Grundsatz zutrifft, nämlich „Selbsthilfekontaktstellen, Seniorenbüros und Freiwilligenagenturen“ (Braun und andere 2001: 80 ff.). Allen diesen „engagementunterstützenden Einrichtungen“ ist gemeinsam, dass sie mit einem verhältnismäßig geringen Personalbedarf, der ungleich niedriger liegt als z.B. jener der Vermittlungsagenturen im Handlungsfeld „Erwerbsarbeit“, eine effektive Engagementförderung zu leisten vermögen. Es fällt hierbei ins Gewicht, dass die Einrichtungen ihren hauptamtlichen Personalbestand durch Freiwillige vermehren können. Leicht finanzierbare Modelle für die erforderliche Vorgehensweise stehen also zur Verfügung. Was bisher noch fehlt, ist dagegen die durchgängige Bereitschaft der Kommunen, ein solches Kernelement der Engagementförderung entweder selbst einzurichten oder für seine Einrichtung eine Gewährleistungsverantwortung zu übernehmen. Im Jahr 2000 verfügten nur „383 Kommunen über eine oder mehrere solcher Informations- und Kontaktstellen. ... Der Verbreitungsgrad von Informations- und Kontaktstellen bezogen auf alle Kommunen ist demnach noch unzureichend“ (ebenda). Ein Aufbruch der Kommunen in Richtung einer „institutionellen“ Engagementförderung ist somit dringend vonnöten.

Rechnet man Ansätze zur Einbindung von Bürgerinnen und Bürgern in das lokale politisch-administrative Entscheidungssystem hinzu, verbreitert sich die Palette engagementfördernder Infrastrukturen. Hierzu zählen beispielsweise Bürgerversammlungen, Diskussionsforen, Befragungen, Planungszellen, Qualitätszirkel und Fokusgruppen (vgl. Holzrichter 2002: 213 ff.). Beim Überblick über diese Ansätze fällt auf, dass in der deutschen Fachliteratur bisher nicht von „Bürgerpanels“ die Rede ist, denen in anderen Ländern eine primäre Bedeutung zugeschrieben wird. Es handelt sich bei diesen um die Organisation größerer, repräsentativ zusammengesetzter Gruppierungen von Bürgerinnen und Bürgern, die sich bereit erklären, an häufigeren Befragungen teilzunehmen, und auf dieser Grundlage auch für

weitere Aktivitäten gewonnen werden können, sodass auf kommunaler Ebene eine relativ breite Kerngruppe dauerhaft beteiligungsbereiter Bürgerinnen und Bürger aufgebaut werden kann, die bisher in der Regel nicht vorhanden ist.

4.4 Lokale Bestandsaufnahme und Erfolgskontrolle

Adrian Reinert zielt ausschließlich auf die Einbeziehung von Bürgerinnen und Bürgern in das kommunale Politikgestaltungs- und Entscheidungssystem, wenn er von der Notwendigkeit einer „lokalen Demokratie-Berichterstattung als Instrument zur Selbstevaluation“ spricht und in diesem Zusammenhang als Einzelelemente unter anderem die Bestandsaufnahme und die Kontrolle erwähnt (vgl. Reinert 2002: 158 ff.). Dieser Gesichtspunkt lässt sich jedoch verallgemeinern und auf den gesamten Bereich des freiwilligen bürgerschaftlichen Engagements übertragen. Die Begründung für die damit verbundene Aufwertung eines vielfach noch unterschätzten und bisher allenfalls in Ansätzen praktizierten Funktionsbereichs ist darin zu sehen, dass das freiwillige Engagement ungeachtet umfangreicher Daten, die auf der überörtlichen Ebene zur Verfügung stehen, auf der Ebene der einzelnen Kommunen – von der Angebotsseite wie von der Nachfrageseite her gesehen – eine noch weitgehend unbekannt Größe ist. Die wenigsten Kommunen sind gegenwärtig in der Lage, sich hinsichtlich der Frage, wie viele engagierte und engagementwillige Menschen es in der örtlichen Wohnbevölkerung gibt und inwieweit das vorhandene Engagementpotenzial ausgeschöpft ist, ein realistisches Bild zu machen. Ebenso wenig ist bekannt, welche konkreten Tätigkeitsmöglichkeiten für Freiwillige es in einer Kommune gibt, inwieweit das Profil dieser Tätigkeitsangebote mit jenem der Tätigkeitsnachfrage übereinstimmt, welche Entwicklungen sich diesbezüglich im Zeitablauf feststellen lassen, welche Aufklärungs- und Informationsaktivitäten vorhanden oder erforderlich sind, wie der Erfolg durchgeführter Aktivitäten zu beurteilen ist, welcher Qualifizierungsbedarf im Freiwilligenbereich besteht, welche Ressourcen zur Deckung dieses Bedarfs zur Verfügung stehen usw. Es empfehlen sich daher erstens eine regelmäßige Umfrage in der örtlichen Wohnbevölkerung, die gegebenenfalls von einem Bürgerpanel (vgl. oben) übernommen werden kann, und zweitens ein regelmäßiger, das heißt jährlich oder alle zwei Jahre vorzulegender, kommunaler Freiwilligenbericht, der einen Darstellungsteil und einen Evaluationsteil umfasst und im Stadt- oder Gemeinderat erörtert werden sollte.

4.5 Qualifizierung mit dem Ziel der Personalentwicklung

Ähnlich wie im Handlungsfeld „Erwerbsarbeit“ spielt auch im Handlungsfeld „Freiwilliges bürgerschaftliches Engagement“ der Qualifizierungsgesichtspunkt ei-

ne entscheidende Rolle. Die Bedeutung der Qualifizierung wird hier allerdings bisher nur zögerlich erkannt. Von einer als Zielbegriff erstrangig infrage kommenden „Personalentwicklung“ ist beim Engagement bisher nur selten die Rede.

Der Enquete-Kommission „Zukunft des bürgerschaftlichen Engagements“ des Deutschen Bundestages ist zuzustimmen, wenn sie zwei Funktionsbereiche der Qualifizierung von Freiwilligen unterscheidet: Qualifizierung als Mittel zur Effektivierung der Tätigkeit und Qualifizierung als Anreiz (vgl. Enquete-Kommission 2002: 279 ff.). Im erstgenannten Bereich, dem in bisherigen Handlungsansätzen Vorrang eingeräumt wird, stehen Bemühungen um die Qualifizierung von „Hochaktiven“ im Vordergrund, denen als personellen Kernen von Engagementaktivitäten oder auch als Engagement-Initiatoren besonderes Gewicht zukommt. In diesem Zusammenhang werden Mentoren- oder Traineraus- und -fortbildungsgänge neuer Art entwickelt, denen eine wichtige Schlüsselfunktion zuzubilligen ist. Eine stärkere Hinwendung zu einer in die Breite zielenden „Personalentwicklung“ wird allerdings überall dort zwingend, wo mit Qualifizierungsangeboten auch Anreizwirkungen erzeugt werden sollen. In diesem Zusammenhang ist von erheblicher Bedeutung, dass ein beträchtlicher Teil der engagementbereiten jungen Menschen bei dem Gedanken an ein Engagement unter anderem die Erschließung zusätzlicher beruflicher Möglichkeiten im Auge hat (Klages 2000: 152). Die bisher vielfach noch als Credo gehandhabte bedingungslose Trennung zwischen freiwilligem Engagement und Berufstätigkeit ist vor diesem Hintergrund durch eine ganzheitliche Sicht zu ersetzen, die das Engagement im Kontext sämtlicher Lebenszielsetzungen der Menschen verortet und sich nicht scheut, pragmatische Strategien für produktive Funktionsverknüpfungen zwischen den beiden Bereichen auszuloten.

4.6 Entwicklung einer Anerkennungskultur

Von der Notwendigkeit, eine „Anerkennungskultur“ zu entwickeln, ist heute allenthalben die Rede. Bei genauerem Hinsehen lässt sich allerdings feststellen, dass der Begriff zurzeit einen Bedeutungswandel durchläuft. Bezog er sich ursprünglich nur auf die „klassische Würdigungspraxis im Ehrenamt“ (Langfeld und andere 2002: 198) und auf Perspektiven ihrer Intensivierung, so wird inzwischen in einer fast schon ausufernden Weise tendenziell alles in ihn einbezogen, was zur ideellen und praktischen Ermöglichung des Engagements beiträgt (ebenda).

An dieser Stelle wird demgegenüber für die mittlere Lösung plädiert: den Begriff für jene Form- und Stilwandlungen des Engagements zu reservieren, die erforderlich sind, um dem Strukturwandel der Engagementmotivation unter dem Einfluss des gesellschaftlichen Wertewandels gerecht zu werden. Das entscheidende Kriterium wurde oben bereits angesprochen: Der Motivationswandel der Engagierten erfordert ein Angebot von „Verantwortungsrollen“ für geringfügig und mit variab-

lem Zeiteinsatz Engagierte. Konkret gesagt müssen Engagierten vermehrt Freiräume für eigenständige und in Eigenverantwortung ausgeübte Tätigkeiten eingeräumt werden; an sie können aber nicht dieselben Verfügbarkeitserwartungen und -anforderungen herangetragen werden wie an hauptberufliche Kräfte, die auf arbeits- oder dienstvertraglicher Grundlage tätig sind. Vielmehr muss davon ausgegangen werden, dass Tätigkeiten, die im freiwilligen Engagement ausgeübt werden, grundsätzlich in Konkurrenz zu anderen Tätigkeiten stehen, die teils beruflichen oder privaten Verpflichtungscharakter, teils aber auch den Charakter von „Freizeit“-Tätigkeiten haben. Menschen, die unter dem Einfluss des Wertewandels stehen, sind in hohem Maße einsatzbereit, fordern jedoch gleichzeitig „Zeitsouveränität“ ein. Die traditionelle „Selbstlosigkeit“ ist ihnen häufig völlig fremd. Insbesondere im freiwilligen Engagement versagen diesem neuartigen Habitus gegenüber traditionelle Über- und Unterordnungsmodelle ebenso wie herkömmliche Vorstellungen von „geregelter Arbeitszeit“. Vielmehr müssen die weitestgehenden Formen von Arbeitszeitflexibilisierung angeboten und angewandt werden. In Verbindung hiermit müssen bewegliche Organisationsformen eingesetzt werden, die eine weitgehende Selbstorganisation der Beteiligten bei der kooperativen Bewältigung von Arbeitsaufgaben, z.B. selbstverwaltete Vertretungsregelungen, ermöglichen und voraussetzen. In Verbindung hiermit wird der Übergang zu einer „Vertrauenkultur“ erforderlich, die den Verzicht auf die Praktizierung überkommener Hierarchiemodelle einschließt. Die in manchen Lokalformationen von Verbänden noch anzutreffende „Unterstellung“ freiwilliger Helferinnen und Helfer mit „Laien“-Charakter unter faktisch – oder auch de jure – „übergeordnete“ Hauptamtliche mit der Qualifikation von „Professionellen“ muss dementsprechend einschneidend modifiziert werden. Hauptamtliche und Freiwillige müssen demgegenüber zu „Partnern“ in einem auf Gegenseitigkeit aufbauenden Verhältnis werden, das von beiden Seiten beeinflusst und geprägt wird. Zu betonen ist allerdings, dass es sich hierbei nicht um „Nivellierung“, sondern um die Herstellung eines Verhältnisses handelt, das sich mit dem Begriff einer „aktivierenden Führung“ kennzeichnen lässt (vgl. Klages 2002: 184 ff.).

4.7 Zusammenwirken der verschiedenen Politik-/Verwaltungsebenen

Wie betont wurde, ist das freiwillige bürgerschaftliche Engagement wesentlich ein Handlungsfeld, das in den Kommunen seinen Schwerpunkt hat. Dies kann jedoch nicht bedeuten, dass Bund und Länder von der Aufgabe der Engagementförderung entbunden sind (vgl. KGSt 1999: 60). Im Gegenteil, es bietet sich eine Arbeitsteilung an, bei der den Kommunen die Unterstützung konkreter Aktivitäten, die Schaffung infrastruktureller Voraussetzungen und die Koordinierung im örtlichen Rahmen, den Ländern die Vernetzung der Kommunen und Verbände, die

Förderung von *best practices*, die Stimulierung kommunaler Bereitschaft zur Engagementförderung und die Zuweisung von Ressourcen an lokale Verteilungszentren und dem Bund die Gestaltung der gesetzlichen und finanziellen Rahmenbedingungen obliegen könnte.

Der Bund trug seiner Mitverantwortung in der Vergangenheit durch eine Reihe wichtiger Modellprojekte, in letzter Zeit auch durch die Einsetzung der Enquete-Kommission „Zukunft des bürgerschaftlichen Engagements“ Rechnung. In den Vorschlägen der Kommission werden als Rechtsgebiete, durch deren Weiterentwicklung der Bund förderlich tätig werden sollte, das steuerliche Gemeinnützigkeits- und Spendenrecht, das Zuwendungsrecht und der Versicherungsschutz behandelt. Außerdem wird der Bund aufgefordert, der Umsetzung gesetzlicher Regelungen mehr Aufmerksamkeit zu schenken und beispielsweise auf die gesetzlichen Krankenkassen Einfluss auszuüben, um eine nachdrücklichere Verwirklichung der in § 20 Abs. 4 des Sozialgesetzbuches V und § 29 des Sozialgesetzbuches IX geregelten Möglichkeiten der Selbsthilfeförderung herbeizuführen. Es werden außerdem die Einrichtung eines zentralen Gremiums auf Bundesebene und eine zentrale Berichterstattung in jeder Legislaturperiode vorgeschlagen (Enquete-Kommission 2002: 606 f.).

Bei der Analyse der Förderpolitik der einzelnen Bundesländer stellt der Kommissionsbericht eine Sondersituation in Baden-Württemberg fest. Dort hat sich, wie es heißt, „die Förderung des bürgerschaftlichen Engagements als ein eigenständiges Handlungsfeld mit eigenständigen Institutionen, hochrangiger politischer Bedeutung und wachsender Einbindung in übergreifende landespolitische Strategien“ herausgebildet (ebenda: 350 ff.). Viel versprechende Einzelansätze werden aber auch in anderen Bundesländern gesehen. So spielen in Bayern „familien-, jugend- und heimatbezogene Aktivitäten neben Sicherheit und Kriminalitätsbekämpfung“ wie z.B. auch der Modellversuch „Bürgerarbeit“ eine besondere Rolle. In Rheinland-Pfalz liegen die Schwerpunkte insbesondere auf der „Förderung von Ehrenamtsbörsen und Freiwilligenzentren, Selbsthilfe, Weiterbildung von Frauen im Ehrenamt, Seniorenengagement, im Kinder- und Jugendbereich sowie im Kultur- und Umweltbereich“. In Hessen wird „seit dem 5. Dezember 1999 eine Kampagne zur Förderung des bürgerschaftlichen Engagements durchgeführt“. In Nordrhein-Westfalen liegen die Förderschwerpunkte „im Bereich des Sports, im Schulwesen, im Jugendbereich, im Bereich der Senioren und im Bereich der Familie“. Hervorgehoben wird, dass das Land im Jahr 2001 „nicht nur einen Landeswettbewerb und eine größere Anerkennungsveranstaltung durchgeführt, sondern auch einen ‚Landesnachweis NRW Engagiert im sozialen Ehrenamt‘ eingeführt“ hat. In Schleswig-Holstein gibt es besondere Aktivitäten, um Frauen „für ehrenamtliche Führungspositionen“ zu gewinnen. Weitere Schwerpunkte finden sich bei der Aktivierung von Schülervertretungen, bei der Förderung der Kooperation

von Schulen und Vereinen wie auch in der Förderung der Partizipation von Kindern. In Niedersachsen geht es einerseits um die Förderung und Unterstützung „traditioneller“ Formen des freiwilligen Engagements, andererseits um die Erhöhung der Quote engagierter Bürgerinnen und Bürger durch eine „Offensive Bürgerschaftliches Engagement für Niedersachsen“. Besonders hervorzuheben sind nach Auffassung der Enquete-Kommission die vom Land eingerichteten Bürger- und Regionaldiskurse. Im Saarland ist eine Dachorganisation für bürgerschaftliches Engagement entstanden. Außerdem gibt es eine Koordinierungsstelle in der Staatskanzlei, eine interministerielle Arbeitsgruppe sowie einen „Runden Tisch“, der die verschiedenen Landesnetzwerke zusammenführt. In den neuen Bundesländern muss nach dem Wegbrechen der DDR-Strukturen fundamentale Aufbauarbeit geleistet werden. Dies wirkt sich z.B. in Sachsen so aus, dass neben einer „subsidiär orientierten Verbändeförderung“ auch „unmittelbar auf Personen zielende Programme der Förderung und Unterstützung des Ehrenamts“ entstanden sind. In Sachsen-Anhalt ist unter anderem die „alljährliche Verleihung einer Ehrennadel durch den Ministerpräsidenten“ bemerkenswert. Es ist aber auch geplant, den „Aufbau bzw. die Weiterentwicklung infrastruktureller Einrichtungen zur Förderung des Engagements auf lokaler und regionaler Ebene durch das Land zu unterstützen“ (ebenda).

Bei der Auswertung der stark divergierenden Aktivitäten in den Ländern gelangt die Enquete-Kommission zur Aufstellung dreier Typen, nämlich eines „fragmentierten“ Typs mit zahlreichen unkoordinierten Einzelaktivitäten, eines „symbolisch-diskursiven“ Typs, bei dem die Diskussion des Engagements auf hoher Ebene bei vergleichsweise geringen praktischen Aktivitäten dominiert, und eines „integrierten“ Typs mit umfassender Gesamtstrategie. Die Zugehörigkeit zu diesem optimalen Typus wird nur dem Land Baden-Württemberg bescheinigt, wenngleich auch einigen namentlich nicht genannten anderen Ländern zugestanden wird, diesem Typus „durchaus näher zu kommen“ (ebenda: 366 f.).

5. Schluss

Insgesamt gesehen wird deutlich, dass sich die Engagementförderung im Bund und in den Ländern gegenwärtig noch in einer Anlaufphase befindet. Nimmt man die Situation in den Kommunen hinzu – eine Minderheit innovativ vorangehender Modellkommunen bei einer großen Mehrheit eher zögerlich nachfolgender Kommunen –, lässt sich zu der abschließenden Feststellung gelangen, dass die Förderung öffentlichen Engagements einen Aufgabenbereich mit großen Möglichkeiten darstellt, der in näherer Zukunft stark vermehrter Anstrengungen bedarf. Es erscheint wünschenswert, dass hierbei das herkömmliche Institutionalisierungsgefälle im Verhältnis zwischen „Arbeit“ und „freiwilliger Tätigkeit“, zwischen

„Professionalität“ und „Laientum“ oder z.B. auch zwischen „Parteiendemokratie“ und „demokratischer Mitwirkung“ nicht länger hingenommen wird, sondern den Anlass für systemgestaltende Reformen liefert. Zugleich erscheint es aber auch unverzichtbar, solche Reformen realistisch in den Kontext des gesellschaftlichen Wandels zu stellen und mit nachdrücklichem Blick auf die Aktualisierung und Nutzung humaner Ressourcen und Potenziale zu betreiben, die durch ebendiesen Wandel geschaffen werden.

Literatur

6. Speyerer Qualitätswettbewerb 2002, Bewerberinformation, Speyer.
- Abt, Hans-Günther/Braun, Joachim (2000), Zugangswege zu Bereichen und Formen des freiwilligen Engagements, in: Braun, Joachim/Klages, Helmut (Hrsg.), *Freiwilliges Engagement in Deutschland. Ergebnisse der Repräsentativerhebung zu Ehrenamt, Freiwilligenarbeit und bürgerschaftlichem Engagement. Zugangswege*, Stuttgart.
- Behr, Karin/Liebig, Reinhard/Rauschenbach, Thomas (2000), *Strukturwandel des Ehrenamts. Gemeinwohlorientierung im Modernisierungsprozess*, München.
- Bertelsmann Stiftung (Hrsg.) (2000), Carl Bertelsmann Preis 1993. *Demokratie und Effizienz in der Kommunalverwaltung*, Band I, Gütersloh.
- Dies. (1993), Carl Bertelsmann Preis – *Demokratie und Effizienz in der Kommunalverwaltung*, Band 1: Dokumentationsband zur internationalen Recherche, Gütersloh.
- Bogumil, Jörg/Holtkamp, Lars (1999), Der Bürger als Auftraggeber, Kunde und Mitgestalter – ein Systematisierungsvorschlag zur Einordnung bürgerschaftlichen Engagements, in: Bogumil, Jörg/Vogel, Josef (Hrsg.), *Bürgerschaftliches Engagement in der kommunalen Praxis. Initiatoren, Erfolgsfaktoren und Instrumente (Veröffentlichung des Netzwerks Kommunen der Zukunft)*, Köln, S. 13 ff.
- Braun, Joachim/Bischoff, Stefan/Gensicke, Thomas (2001), *Förderung des freiwilligen Engagements und der Selbsthilfe in Kommunen*, Köln (ISAB-Berichte aus Forschung und Praxis, Nr. 72).
- Enquete-Kommission „Zukunft des bürgerschaftlichen Engagements“ des Deutschen Bundestages (2002), *Auf dem Weg in eine zukunftsfähige Bürgergesellschaft*, Opladen.
- Evers, Adalbert (1999), *Förderung bürgerschaftlichen Engagements – Zur Bedeutung von kooperativen Netzwerken und der Nutzung sozialen Kapitals*, in: Bogumil, Jörg/Vogel, Hans (Hrsg.), *Bürgerschaftliches Engagement in der kommunalen Praxis. Initiatoren, Erfolgsfaktoren und Instrumente (Veröffentlichung des Netzwerks Kommunen der Zukunft)*, Köln, S. 127 ff.
- Gensicke, Thomas (2000), *Freiwilliges Engagement in den neuen und alten Ländern*, in: Braun, Joachim/Klages, Helmut (Hrsg.), *Freiwilliges Engagement in Deutschland. Ergebnisse der Repräsentativerhebung zu Ehrenamt, Freiwilligenarbeit und bürgerschaftlichem Engagement. Zugangswege*, Stuttgart, S. 22 ff.
- Heinze, Rolf G./Olk, Thomas (1999), *Vom Ehrenamt zum bürgerschaftlichen Engagement. Trends des begrifflichen und gesellschaftlichen Strukturwandels*, in: Kistler, Ernst/Noll, Heinz-Herbert/Priller, Eckhard (Hrsg.), *Perspektiven gesellschaftlichen Zusammenhalts*, Berlin, S. 77 ff.

- Holzrichter, Elke (2002), Stärken-Schwächen-Analyse, in: Pröhl, Marga/Sinnig, Heidi/Nährlich, Stefan (Hrsg.), Bürgerorientierte Kommunen in Deutschland. Anforderungen und Qualitätsbausteine, Band 3: Ergebnisse und Perspektiven des Netzwerkes CIVITAS, Gütersloh, S. 287 ff.
- KGSt (1999), Bürgerengagement – Chance für Kommunen (KGSt-Bericht Nr. 6/1999).
- Klages, Helmut (2002), Der blockierte Mensch. Zukunftsaufgaben gesellschaftlicher und organisatorischer Gestaltung, Frankfurt/Main.
- Ders. (2000), Engagementpotenzial in Deutschland, in: Braun, Joachim/Klages, Helmut (Hrsg.), Freiwilliges Engagement in Deutschland. Ergebnisse der Repräsentativerhebung zu Ehrenamt, Freiwilligenarbeit und bürgerschaftlichem Engagement. Zugangswege, Stuttgart, S. 114 ff.
- Ders. (1999a), Standorte und Strukturen des Engagementpotenzials in Deutschland, in: Klages, Helmut/Gensicke, Thomas, Wertewandel und bürgerschaftliches Engagement an der Schwelle zum 21. Jahrhundert, Speyer, S. 99 ff. (Speyerer Forschungsberichte 193).
- Ders. (1999b), Individualisierung als Triebkraft bürgerschaftlichen Engagements, in: Kistler, Ernst/Noll, Heinz-Herbert/Priller, Eckhard (Hrsg.), Perspektiven gesellschaftlichen Zusammenhalts, Berlin, S. 101 ff.
- Langfeld, Gabriele/Wezel, Hannes/Wolf, Guido (2002), Anerkennungskultur – eine Einführung, in: Pröhl, Marga/Sinnig, Heidi/Nährlich, Stefan (Hrsg.), Bürgerorientierte Kommunen in Deutschland. Anforderungen und Qualitätsbausteine, Band 3: Ergebnisse und Perspektiven des Netzwerkes CIVITAS, Gütersloh, S. 195 ff.
- Priller, Eckhard (1999), Variationen zum Thema „Ehrenamt“, in: Kistler, Ernst/Noll, Heinz-Herbert/Priller, Eckhard (Hrsg.), Perspektiven gesellschaftlichen Zusammenhalts, Berlin, S. 131 ff.
- Pröhl, Marga (2000), Vorwort, in: Sinnig, Heidi/Wimmer, Ansgar (Hrsg.), Bürgerorientierte Kommunen in Deutschland – ein Wegweiser, Gütersloh.
- Dies./Sinnig, Heidi/Nährlich, Stefan (Hrsg.) (2002), Bürgerorientierte Kommunen in Deutschland. Anforderungen und Qualitätsbausteine, Band 3: Ergebnisse und Perspektiven des Netzwerkes CIVITAS, Gütersloh.
- Reinert, Adrian (2002), Lokale Demokratie-Berichterstattung – ein Instrument zur Selbstevaluati-on, in: Pröhl, Marga/Sinnig, Heidi/Nährlich, Stefan (Hrsg.), Bürgerorientierte Kommunen in Deutschland. Anforderungen und Qualitätsbausteine, Band 3: Ergebnisse und Perspektiven des Netzwerkes CIVITAS, Gütersloh, S. 158 ff.
- Rosenblatt, Bernhard (2000), Freiwilliges Engagement in Deutschland. Ergebnisse der Repräsentativerhebung zu Ehrenamt, Freiwilligenarbeit und bürgerschaftlichem Engagement. Gesamtbericht, Stuttgart.
- Ders. (1999), Zur Messung des ehrenamtlichen Engagements in Deutschland – Konfusion oder Konsensbildung?, in: Kistler, Ernst/Noll Heinz-Herbert/Priller, Eckhard (Hrsg.), Perspektiven gesellschaftlichen Zusammenhalts, Berlin, S. 399 ff.
- Sinnig, Heidi/Wimmer, Ansgar (Hrsg.) (2000), Bürgerorientierte Kommunen in Westdeutschland – ein Wegweiser, Gütersloh.
- Wolf, Guido (2002), Bürgergesellschaft konkret – Erfahrungen und Initiativen in Nürtingen vor und nach der Preisverleihung, in: Pröhl, Marga/Sinnig, Heidi/Nährlich, Stefan (Hrsg.), Bürgerorientierte Kommunen in Deutschland. Anforderungen und Qualitätsbausteine, Band 3: Ergebnisse und Perspektiven des Netzwerkes CIVITAS, Gütersloh, S. 98 ff.

Werner Schönig

Ansätze zur Rückgewinnung kommunaler Handlungsspielräume

Perspektiven kommunaler Sozialpolitik und Wirtschaftsförderung jenseits knapper Kommunalfinanzen

Zusammenfassung: Angesichts prekärer Kommunalfinanzen rückt die Frage in den Vordergrund, welche Optionen die Kommunen für eine Ausweitung ihrer Handlungsspielräume nutzen könnten. Dabei haben die Kommunen in den letzten Jahren eine Vielzahl von Handlungsansätzen ausprobiert und ein bemerkenswertes Innovationspotenzial bewiesen. Die zentralen Aspekte jenes Innovationsfelds werden anhand dreier Stichworte aufgezeigt: a) der „weichen“ Kooperation in Netzwerken der Wirtschaftsförderung, b) der dezentralen Integration im Bereich der sozialen Stadtentwicklung und c) dem generellen Versuch einer Ausweitung präventiver Maßnahmen und Potenzialanalysen. Den vielfältigen Ansätzen zur Rückgewinnung kommunaler Handlungsspielräume ist gemein, dass sie die Potenziale und nicht die Probleme in den Vordergrund stellen. Sollen die Potenziale erschlossen werden, so erfordert eben dies eine Auseinandersetzung mit möglichen Ziel- und Interessenkonflikten, die bislang nur unzureichend thematisiert werden.

1. Einleitung

Die desolante Finanzlage der Kommunen engt deren Handlungsspielraum seit langem spürbar und in letzter Zeit dramatisch ein. Bei aller Heterogenität kommunaler Problemlagen scheint die materielle Gefährdung der kommunalen Selbstverwaltung eine traurige Gemeinsamkeit, sodass umgekehrt die Reform und Konsolidierung der Kommunalfinanzen in der politischen Diskussion zu Recht oben auf der Agenda stehen (vgl. Deutscher Städtetag 2001).

Trotz der fundamentalen Bedeutung einer Reform der Kommunalfinanzen wäre es jedoch zu kurz gegriffen, die Diskussion und Handlungsempfehlungen auf die-

sen Aspekt zu beschränken (vgl. Schönig 2001a: 143 f.). Dies aus zwei Gründen: Zum einen ist wohl unbestreitbar, dass die Innovationen im Bereich der kommunalen Sozialpolitik und Wirtschaftsförderung der letzten Dekade ohne den Zwang der knappen Kommunalfinanzen nicht derart vorangetrieben worden wären. Die Finanzknappheit hatte insoweit auch ihre guten Seiten. Zum anderen empfiehlt sich analytisch für die Kommunalwissenschaft eine Abstrahierung von den eher technischen Problemen der kommunalen Finanzausstattung. Erst dann wird man ein klareres Bild der Chancen und Risiken sowie der Widersprüche und Schnittmengen kommunalpolitischer Handlungsfelder erhalten.

Bei der Antwort auf die Frage, wie die Kommunen Handlungsspielräume zurückgewinnen könnten, werden längst keine Patentrezepte mehr diskutiert. Die Vorschläge aus den Wissenschaften bleiben meist fragmentiert und recht vage (vgl. Friedrich-Ebert-Stiftung 2000: 13; Kunzmann 2001: 4), sodass auch im Rahmen dieses Beitrags nicht viel anderes übrig bleibt, als Orientierungen über Institutionen, Akteure und Zielbeziehungen zu liefern. Die folgenden Ausführungen untersuchen dabei drei Aspekte: die „weiche“ Kooperation in Netzwerken, dezentrale Integration und die Ausweitung präventiver Maßnahmen hinsichtlich ihres möglichen Beitrags zur Rückgewinnung kommunaler Handlungsspielräume. Auf dieser Grundlage werden abschließend die Ansätze zur Rückgewinnung kommunaler Handlungsspielräume entsprechend dem Vorgehen der rationalen Politikanalyse hinsichtlich ihrer Zielkonflikte und Strukturprobleme kritisch zusammengefasst.

2. „Weiche“ Kooperation in Netzwerken

Explizites oder implizites Ziel der Förderprogramme von Bund und Ländern für die Kommunen ist es, durch effiziente Förderung einen Ausgleich der sozial-ökonomischen Entwicklung herbeizuführen. Instrumentell wird dabei seit den 90er-Jahren von „harten“ öffentlichen Organisationsformen Abstand genommen, während die informellen, weichen Kooperationen in Netzwerken ins Zentrum des Interesses gerückt sind. Aus der theoretischen und empirischen Netzwerkforschung ergibt sich für einen öffentlichen Akteur ein plausibles Programm: „Erhöhe die Bedeutung der gemeinsamen Zukunft der privaten Akteure, belohne Kooperation und bestrafe Defektion“ (Elsner 2001: 64; 2000). Unterstellt man, dass die Privaten ein Eigeninteresse an der Kooperation und der Erstellung bestimmter öffentlicher Güter haben, so muss seitens der Politik „im Prinzip lediglich deblockiert und/oder beschleunigt und stabilisiert“ (ebenda: 65) werden, die bestehenden Kooperationsbeziehungen müssen jedoch nicht ersetzt werden. Das politische Handeln verlagert sich damit auf qualitative Instrumente wie z.B. Informationsversorgung, Handlungsabstimmung, öffentliche Anerkennung und anderes. Diese

Aspekte bilden die Konturen eines interaktiven Paradigmas der kommunalen Sozialpolitik und Wirtschaftsförderung.

Bei der Förderung informeller Kooperationen treten jedoch regelmäßig Zielkonflikte auf, wenn sie gleichzeitig der Effizienz und Nivellierung dienen soll. Diese Zielkonflikte werden im Folgenden kurz beschrieben.

2.1 Effizienz der Wirtschaftsförderung versus Angleichung der Lebensverhältnisse

Ein erster Zielkonflikt in der kommunalen Wirtschaftsförderung liegt zwischen dem Ziel einer maximalen Hebelwirkung (Effizienz) und jenem einer gleichmäßigen wirtschaftlichen Entwicklung in Land und Region. Eine effiziente Wirtschaftsförderung knüpft typischerweise an vorhandene Produktions-Cluster an; sie wird also dort die größte Hebelwirkung entfalten, wo ohnehin bereits eine solide wirtschaftliche Basis geschaffen wurde. In der regionalen Wirtschaftsförderung wird dies unter dem Schlagwort, die „Stärken zu stärken“, heute breit eingefordert. Logische Konsequenz dieser Strategie ist eine verstärkte regionale Konzentration von Wachstumsbranchen.

Besonderes Interesse haben die kommunalen und regionalen Standortbedingungen in den letzten Jahren in der neuen Regionalökonomie gefunden. Diese betont die Bedeutung der Region für Standortentscheidungen und endogene Wachstumsprozesse. Will sich heute eine Region als Standort empfehlen, so muss sie Standortvorteile bieten, die einzigartig sind. Als solche gelten regionale Milieus oder Netzwerke, die Firmen einer Branche Standortvorteile bieten, die sie nur an diesem Standort realisieren können. Daher ist die *embedded firm* und das sie umgebende Netzwerk strategischer Bezugspunkt für Überlegungen zur kommunalen Wirtschaftsförderung vor Ort geworden. Regionen sind nicht (nur) passives Objekt in einer globalisierten Wirtschaft, ihnen kommt (auch) eine tragende Rolle im Strukturwandel und Wachstumsprozess zu (vgl. Lammers 1999: 5 ff.; Rehfeld/Wompe 1997: 9 ff.). Kommunen und Regionen können das Investitionsverhalten lokaler wie auch international operierender Unternehmen beeinflussen, da „die nachhaltigen Wettbewerbsvorteile einer globalen Wirtschaft zunehmend im regionalen Bereich liegen“ (Porter 1999: 51).

Nachhaltigkeit im Sinne der kommunalen Wirtschaftsförderung erfordert die Herausbildung von längerfristig wirksamen Wettbewerbsvorteilen, die nicht beliebig und kurzfristig von anderen Kommunen zu imitieren sind. Ziel der regionalen Wirtschaftspolitik ist somit die regionale Spezialisierung und deren Unterstützung durch selektive Wirtschaftsförderung. Die Erfahrung lehrt, dass die zugehörige Dienstleistung der Kommune hochkomplex, störanfällig und zu einem erhebli-

chen Teil ereignisgesteuert ist (vgl. Küpper 2000: 13). In einem derart fragilen Umfeld verstärken sich Erfolge und Misserfolge gegenseitig: Einer Boomregion wie München droht in Ansätzen ebenso – wenn auch mit anderen Vorzeichen – der Kollaps wie den ehemaligen Industriestädten in der Lausitz. Wollen Bund und Länder mit ihren Fördermitteln die größte Hebelwirkung erzielen, so gilt es für sie, die Risiken einer Fehlförderung zu minimieren. Dies geschieht wiederum dadurch, dass bereits funktionierende Cluster und realisierte Führungsvorteile in den Blick genommen werden.

2.2 Schaffung von Pluralität und Vertrauen versus Befristung der Förderung

Ein zweiter Zielkonflikt liegt darin, mittels einer befristeten Förderung Vertrauensbeziehungen erzeugen zu wollen, die belastbare Netzwerke fundieren. Zur Stabilisierung belastbarer Netzwerke ist von der Bundes- und Landespolitik der Mut gefordert, dem populären Zeitgeist zu widersprechen und längerfristige Verbindlichkeiten für ein finanzielles Engagement einzugehen, bei denen auch schwach repräsentierten Interessen ein Partizipationsrecht zuerkannt wird.

Die endogenen Potenziale vor Ort sind der Ansatzpunkt einer „modernen“ Förderpolitik. Ziel und Methode ist es, durch eine befristete Förderung von kommunalen Netzwerken im Bereich Wirtschaft und/oder Soziales Impulse zu setzen, damit sich in den Kommunen, in der Region oder im Quartier selbsttragende Kooperationsstrukturen aufbauen. Ob soziale Stadtentwicklung, Beschäftigungsförderung oder Stadtmarketing – nichts geht mehr ohne „soziales Kapital“, sei es für den „Aufbau von Organisationskapazitäten zur Bildung selbsttragender Netzwerke“ oder sei es für die Nutzung „dynamischer Agglomerationsvorteile einer lernenden Region“. In Stadtteilen, Städten und Regionen des Niedergangs ist in dieser Perspektive primär das institutionelle Gefüge gealtert, an dessen Restrukturierung daher auch die Förderpolitik ansetzen sollte (vgl. Friedrich-Ebert-Stiftung 2000: 25).

Indes haben die Erfahrungen mit der Netzwerkförderung deutlich deren Grenzen aufgezeigt: angesichts einer regelmäßig vielschichtigen Interessenlage sind der Aufbau und vor allem der Unterhalt belastbarer kooperativer Strukturen mühsam und langwierig sowie deren Bestand latent gefährdet. Probleme einer adäquaten Ausgestaltung des Förderinstrumentariums ergeben sich daher bei der Frage, ob und inwieweit das bereits vorhandene „soziale Kapital“ in der Kommune genutzt und bei der Förderung in Anrechnung gebracht werden sollte.

Identifikation im Sinne des Vertrauens in eine „gemeinsame Zukunft“ muss gerade bei den mobilen Bevölkerungsgruppen und Branchen hergestellt werden. Damit wird die Kommune seitens gut situerter Akteure gleichsam erpressbar und

müsste Maßnahmen ergreifen, die den Zielen einer sozialen Kohärenz und gemischten Wirtschaftsstruktur widersprechen. Diese wiederum bergen die Gefahr einer Nivellierung regionaler Kulturen (vgl. Elsner 2000). Sind die regionalen Netzwerke letztlich austauschbar und begrenzt, werden sie tendenziell weniger belastbar sein.

Neben der sozialen Problematik des Rückgriffs auf das vorhandene institutionelle Gefüge stellt sich die Frage, wie leistungsfähig das vorhandene Netzwerk überhaupt ist. Liegt in einer Stadt ein produktives Netzwerk vor, so wird dasselbe Programm eine ungleich höhere Wirksamkeit entfalten können als in einer Stadt mit einem sich blockierenden Netzwerk (vgl. Fürst/Schubert 1998: 354 ff.). Dies bedeutet, dass allein die gleichmäßige Ausgestaltung eines Förderprogramms (von Bund oder Land) keineswegs garantiert, dass in allen Kommunen die gleichen Effekte erzielt werden. Tatsächlich ist das Gegenteil zu vermuten, sodass vor der Mittelgewährung der Charakter des realen Netzwerks vor Ort erforscht werden müsste, um einen ersten Aufschluss über die zu vermutenden Fördereffekte zu erhalten.

Hinzu kommt, dass im Sinne eines nachhaltigen Fördererfolgs integrierte Ansätze und Methoden längerfristig anzulegen sind (vgl. Blotevogel 2001: 9; Austermann/Zimmer-Hegmann 2001: 77 und 82). Weder die Wirtschaftsförderung noch der Aufbau sozialer Netzwerke können kurzfristig gelingen, da sie ihrerseits auf das Vertrauen der angesprochenen Zielgruppen in eine gemeinsame Zukunft angewiesen sind. Sind die Netzwerke einmal etabliert, so bedarf es eines verlässlichen institutionellen Rahmens, um den Akteuren eine langfristige Perspektive zu verschaffen. Jene langfristige Perspektive ist dann Grundvoraussetzung für eine Kompromissbereitschaft der Akteure. Identifikation mit einer „gemeinsamen Zukunft“ ist nur zu haben, wenn Zeit und Geld bereitstehen und klug genutzt werden (Löhr 2000; Austermann/Zimmer-Hegmann 2001: 82 f.).

3. Dezentrale Integration

Der Begriff „dezentrale Integration“ soll verdeutlichen, dass in einer Vielzahl von Handlungsfeldern in den Kommunen – also dezentral – eine Integration von Instrumenten und Trägern pragmatisch praktiziert wird. Auch hier stellen sich die Fragen, ob nicht die Euphorie über die vielschichtige Renaissance des Regionalen verfrüht ist und wo die realen Chancen und Probleme der dezentralen Integration liegen.

3.1 Integrierte Handlungsansätze

Unter dem Reformdruck knapper Kommunalfinanzen und mit massiver Förderung durch beratende Institutionen (KGSt, Bertelsmann Stiftung) ist das neue Steuerungsmodell (Tilburger Modell, New Public Management) zum Schlüsselbegriff der Mikroökonomisierung öffentlicher Verwaltungen und zum Erfolgsmodell avanciert. Durch das neue Steuerungsmodell eröffnen sich verbesserte Möglichkeiten integrativer Ansätze, allerdings nur, sofern die Abschottung der einzelnen Ämter und Fachabteilungen a) durch eine entsprechende Ausgestaltung der Ziele und Erfolgsnachweise und b) durch eine bürgernähere Verankerung von Verantwortung verhindert wird (vgl. Brülle/Schleimer 1995: 59 f.; Emptner/Frick 1999; Becker/Löhr 2000: 27). Sind diese Voraussetzungen gegeben und ist daher eine Öffnung der Ämter und Fachabteilungen gewährleistet, so bietet das neue Steuerungsmodell der projektorientierten Kooperation verschiedener Fachbereiche und Träger schon in seinem Grundansatz mehr Entfaltungsraum.

Integrierte Förderprogramme wurden in der Bundesrepublik zunächst in Nordrhein-Westfalen, in der zweiten Hälfte der Neunzigerjahre auch in Bremen, Hamburg und Berlin aufgelegt (zu Konzept und Chronologie des Programms „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – die soziale Stadt“ vgl. auch Becker/Löhr 2000: 22 ff.). Seit 1999 ist auch die Städtebauförderung des Bundes auf diese neue Prioritätensetzung ausgerichtet worden; im Sommer 1999 stellte das Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen das von der Bundesregierung neu aufgelegte Bund-Länder-Programm „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – die soziale Stadt“ vor. Dieses Programm – das allerdings finanziell „minimal“ ausgestattet ist (so die Friedrich-Ebert-Stiftung 2000: 13) – hat denselben integrierten Handlungsansatz und dasselbe Ziel wie das ähnlich lautende NRW-Programm („Stadtteile mit besonderem Erneuerungsbedarf“). Auch hier ist beabsichtigt, mittels flexibler Förderkonditionen und einem abgestimmten Handeln der Ressorts den negativen Entwicklungen in gefährdeten Stadtteilen entgegenzuwirken.

Eine weitere Ausweitung des integrierten Ansatzes erfolgt im Zuge der Neugestaltung des EU-Strukturfonds zur EU-Gemeinschaftsinitiative URBAN I und II. Die Gemeinschaftsinitiative URBAN wurde in der Förderperiode 2000 bis 2006 neu aufgelegt und durch Bestandteile der Ziel 2-Förderung der EU-Strukturpolitik ergänzt. Die integrierten Förderprogramme werden mit einer eigenen Methodik evaluiert (vgl. Toepel 1999; Austermann/Zimmer-Hegmann 2001: 11 ff.)¹. Inzwischen

1 Als international konzipierte Programme zur Evaluation integrierter Handlungsansätze seien die Programme „Soziale Exklusion und Integration in europäischen Städten (URBEX)“ (dokumentiert in <http://www.frw.uva.nl/ame/urbex/>) und „Evaluation lokaler sozio-ökonomi-

werden in zahlreichen Regionalkonferenzen, Qualifizierungs- und Arbeitsmarktkonferenzen und Programmarbeitskreisen Diskussionsprozesse initiiert.

Schließlich hat auch die Diskussion um die Agenda 21 integrierte Handlungsansätze auf kommunaler Ebene in den Mittelpunkt des Interesses gerückt. Schon bald zeigte sich, dass das Konzept der nachhaltigen Entwicklung einen engen Bezug zur Stadtentwicklung hat. In Deutschland wurde der Transfer im Städtebaulichen Bericht „Nachhaltige Stadtentwicklung“ von 1996 geleistet, der den Austausch zwischen Stadt und Land sowie innerstädtische Nutzungs- und Ordnungsstrukturen thematisiert (vgl. Schubert 2000: 289). Zwar ist – aufgrund der wirtschaftlichen Arbeitsteilung und ökologischen Abhängigkeit zwischen Stadt und Umland – eine nachhaltige Entwicklung allein innerhalb des urbanen Siedlungsraumes nicht möglich. Sehr wohl jedoch können innerstädtische Raumstrukturen stabilisiert und bürgerschaftliches Engagement aufgegriffen werden. Soziale Nachhaltigkeit im Quartiers- und Stadtteilbezug zeigt sich hier in einer Bekämpfung sozialer Desintegration und Ausgrenzung mit dem Ziel, der Gefahr „überforderter“ Quartiere und Stadtteile entgegenzuwirken, das heißt die Herausbildung verfestigter und lokal konzentrierter Armut zu vermeiden (vgl. Dangschat 1997: 100 f.).

Obleich das Konzept der integrierten Handlungsansätze als wichtige Innovation der kommunalen Sozialpolitik und Wirtschaftsförderung angesehen werden kann, legen bisherige Erfahrungen z.B. in der sozialen Stadtentwicklung oder im Rahmen des Agenda-Prozesses eine zurückhaltendere Bewertung nahe:

1. Es zeigt sich, dass durch integrierte Programme der sozialen Stadtentwicklung in der Regel bestenfalls eine Stabilisierung der Wirtschafts- und Sozialstruktur eines „Stadtteils mit besonderem Erneuerungsbedarf“ erreicht werden konnte, nicht jedoch eine Trendumkehr². Es gelingt kaum, jene jungen und gut situierten Mittelschichtfamilien zum Bleiben im Problemstadtteil zu veranlassen, obgleich sie auf dem Wohnungsmarkt Wahlmöglichkeiten haben. An eine weiter gehende Trendumkehr im Sinne einer Rückwanderung dieser Haushalte in jene Stadtteile ist für längere Zeit ohnehin nicht zu denken. In der Praxis hat sich zudem gezeigt, dass das neue Steuerungsmodell in der Kommunalverwaltung – wegen der mit ihm verbundenen Träger Vielfalt und der Notwen-

scher Strategien in Stadtteilen mit besonderem Erneuerungsbedarf (ELSES)“ (dokumentiert in <http://www.ils.nrw.de/netz/elses/>) genannt.

- 2 Unmissverständlich vage sprechen Austermann/Zimmer-Hegmann (2001: 73) mit Blick auf die „Stadtteile mit besonderem Erneuerungsbedarf“ davon, dass „die Hoffnung in die bisher vernachlässigten Stadtteile zurückgekehrt ist. ... Ob diese Maßnahmen (des Programms, W. S.) dann im Ergebnis geeignet sind, die gesellschaftlichen Tendenzen, die zur bisherigen Benachteiligung dieser Gebiete geführt haben, zurückzudrängen, wird sich erst noch zeigen müssen. Unter Umständen wäre es auch schon ein Erfolg, Verhältnisse stabilisiert und eine weitere Verschärfung der Lage verhindert zu haben.“

digkeit einer Integration der Maßnahmen in einen Produktkatalog – auch als Hemmschuh in der sozialen Stadterneuerung wirken kann. Zunehmend wird daher diskutiert, im Bereich der sozialen Stadtentwicklung frühzeitiger und kleinräumlicher zu intervenieren, das heißt bevor die Abwärtsspirale aus Verschlechterung der Wohnumfeldbedingungen und „Statuspanik“ der Mittelschichten überhaupt einsetzt.

2. Auch der Agenda-Prozess hat die Phase der Euphorie hinter sich gelassen, so dass die Umsetzungsprobleme nachhaltiger Entwicklung in den Vordergrund rücken. Optimismus hinsichtlich der Wirkungsmächtigkeit des Agenda-Prozesses stützt sich heute auf das grundlegende Phänomen einer gewachsenen gesellschaftlichen Bereitschaft im Umgang mit dem Thema „Nachhaltigkeit“. Die Nachhaltigkeitsdiskussion der Neunzigerjahre erscheint dialektisch als Mittelweg zwischen dem Machbarkeitsglauben der Sechzigerjahre und der Zukunftsangst der Siebziger- und Achtzigerjahre. Was anspruchsvoll als integriertes Konzept auf den Weg gebracht wurde, funktioniert de facto erst dann, wenn – wie bei jeder „weichen“ Kooperation in Netzwerken – die konkreten Projekte für alle Beteiligten vor Ort einen Zusatznutzen bieten.

3.2 Vielfalt der Querschnittsaufgaben

Während die oben beschriebenen Handlungsansätze bereits in ihrem Selbstverständnis explizit als integrierte Handlungsansätze konzipiert sind, haben in den letzten Jahren Querschnittsaufgaben ein besonderes Gewicht in der Kommunalpolitik gewonnen. Der implizit-integrative Ansatz der Querschnittsaufgaben erschließt sich erst bei näherer Untersuchung, denn auch hier sollen Instrumente dezentral integriert werden, um eine Zielgruppe verstärkt zu unterstützen³.

Entsprechend der Vielfältigkeit moderner Gesellschaften und dem Ideal einer rationalen Politik lässt sich eine Vielfalt von Zielgruppen definieren, etwa Familien, Rentner, Migranten, Arbeitslose und Sozialhilfeempfänger, aber auch Unternehmer und Unternehmen, für deren Bedarfe dann eine integrierte Querschnittspolitik gefordert wird (vgl. Schönig 2001b). Die folgenden Ausführungen konzentrieren sich exemplarisch auf die kommunale Familienpolitik sowie auf die Förderung der Arbeitsmarktintegration von Arbeitslosen und speziell Sozialhilfeempfängern.

Familienförderung ist ein klassischer Querschnittsbereich der Gesellschaftspolitik (vgl. exemplarisch: Wingen 1997: 1 ff.). Die Familien sind nicht nur ein grundgesetzlich geschützter „Wert“ an sich, sondern sie erfüllen darüber hinaus auch

³ Grundsätzlich können auch die Bewohner und Nutzer eines Stadtteils eine Zielgruppe bilden. Dieser Spezialfall wurde mit den oben beschriebenen integrierten Programmen der Stadtentwicklungspolitik bearbeitet.

wichtige soziale Funktionen für die Gesellschaft, auch in den Kommunen. Neuerdings sind die Familien zudem von den Kommunen als Produzenten von Humankapital und damit als Standortfaktor entdeckt worden. Aus dieser Vielzahl von Gründen messen die Kommunen der Familienförderung und ihrer Familienfreundlichkeit immer größere Bedeutung bei. Wichtige Impulse hierfür hat das Projekt „Familien- und Kinderfreundlichkeitsprüfung in den Kommunen“ des Bundesministeriums für Familien, Senioren, Frauen und Jugend gegeben (vgl. BMFSFJ 1999). Grundgedanke ist, die Familienförderung als Querschnittsaufgabe der Kommunalpolitik zu etablieren und alle städtischen Maßnahmen einer „Familienfreundlichkeitsprüfung“ (ebenda: 14 ff.) zu unterziehen.

Damit soll neben die intervenierende Sozialpolitik für Familien (Bundessozialhilfegesetz und andere gesetzliche Regelungen) nun eine „soziale Strukturpolitik“ für Familien treten. Erster Schritt hierzu ist der Abgleich einer Bestandsaufnahme der bestehenden familienfreundlichen Maßnahmen der Kommune mit den Ergebnissen einer Bedarfsermittlung durch Befragung von Familien. Hierdurch zeigt sich regelmäßig ein Mangel an Betreuungsangeboten für Kinder unter drei und über sechs Jahren, ein Mangel an Flexibilität und Verlässlichkeit von Spielgruppen sowie zu wenig Betreuungsangebote in Notsituationen. Hinzu treten Forderungen nach einem Ausbau von Freizeiteinrichtungen und familiengerechtem Wohnraum, nach Abbau von Nutzungseinschränkungen durch Verschmutzung und Verkehr sowie generell die Forderung nach einer „Rückeroberung des Straßenraumes“. Insbesondere Letzteres deutet an, wie weitreichend die Interessen anderer Zielgruppen von einer konsequenten kommunalen Familienpolitik tangiert werden. Die Etablierung einer Querschnittspolitik für eine Zielgruppe ist als Anwaltschaft im Interessenkonflikt mit anderen Bevölkerungsgruppen in der Kommune ausgelegt und sieht sich entsprechenden Widerständen gegenüber⁴.

Hinsichtlich der Arbeitsmarktintegration von Arbeitslosen und speziell Sozialhilfeempfängern gibt es bundesweit eine Vielzahl von Versuchen, auf kommunaler Ebene Sozialhilfe und Arbeitsförderung zu vernetzen. Ziel dieser Projekte ist es, die Sozialhilfeausgaben zu senken, sei es, indem arbeitsfähige Antragsteller in Arbeit vermittelt werden oder indem potenzieller Missbrauch der Sozialhilfe unterbunden wird. In der Fachdiskussion wird diese Art der Querschnittspolitik für eine Zielgruppe mehrheitlich begrüßt; die Landesregierungen, Kommunen, Arbeitsämter, Wohlfahrtsverbände und Stiftungen arbeiten hier eng zusammen. Fast scheint es, als sei mit der Kooperation von Arbeits- und Sozialämtern unter Hinzuziehung freier Träger ein Königsweg der kommunalen Sozialpolitik gefunden, dessen Grundzüge Mitte der Neunzigerjahre durch formale Kooperationsverträge definiert wurden und dessen optimaler Umsetzung nur noch einige Detailprob-

4 Zur Funktion des kommunalen Kinderbeauftragten vgl. auch die Erfahrungen der Stadt Essen im internationalen Städtenetzwerk unter www.cities-of-tomorrow.net.

leme entgegenstehen. Kritische Stimmen, die in dem Konzept des „Fordern und Fördern“ einen qualitativen Rückschritt im Rechtsanspruch auf Sozialhilfe sehen, spielen indes in der öffentlichen Diskussion kaum eine Rolle⁵.

Als weit reichendes Beispiel sei hier das Modellprojekt „Sozialbüros“ des Landes Nordrhein-Westfalen erwähnt, dessen Ergebnisse in einem ausführlichen Endbericht dokumentiert sind (vgl. MASQT 2000). Sozialpolitischer und sozialarbeiterischer Kern des neuen Beratungsmodells ist das *Casemanagement*, das in Abgrenzung zum klassischen *Casework* konzipiert wurde. Ging es bei der Fallarbeit um den unmittelbaren Einsatz der Arbeitskraft des Sozialarbeiters, der ein Produkt oder eine Dienstleistung für den Klienten erbringt, so ist mit dem Fallmanagement eine reine Koordinations- und Kontrolltätigkeit gemeint, die aus dem unmittelbaren Produktionsprozess herausgelöst ist (ebenda: 99). Der Sozialarbeiter konzentriert sich nicht mehr auf die Verhaltensänderung des Klienten mittels psychosozialer Intervention, sondern auf die Ermittlung, Konstruktion und Überwachung eines problemadäquaten Unterstützungsnetzwerks. Der *Casemanager* muss dabei zwischen den knappen Ressourcen und den Bedürfnissen der Klienten moderieren und Entscheidungen treffen; in ihm personifiziert sich gleichsam die Querschnittsaufgabe einer Arbeitsmarktintegration von Sozialhilfeempfängern. Mit dem neuen Modellprojekt „Sozialagenturen“ ist nun die Landesregierung NRW einen Schritt weiter gegangen, indem sie den freien Trägern primär die Rolle eines Zulieferers zuweist (vgl. MASQT 2001: 5 und 15). Ziel ist es wiederum, durch ein integriertes Maßnahmenbündel die Sozialhilfeausgaben zu senken und hierzu insbesondere arbeitslose Sozialhilfeempfänger zu einer „Koproduktion“ bei der Integrationsleistung zu verpflichten.

Bei allen Potenzialen einer an Querschnittsaufgaben und Zielgruppen orientierten kommunalen Sozialpolitik und Wirtschaftsförderung sollten deren Strukturprobleme nicht unbeachtet bleiben:

- Es handelt es sich dabei zum Ersten um das Problem, dass eine starke Zielgruppenorientierung in der Kommunalpolitik deren politisches Profil und Glaubwürdigkeit gefährdet. Frei nach der Erkenntnis, dass „niemand zwei Herren dienen kann“, besteht die Gefahr einer programmatischen Inkonsistenz, da zwischen einzelnen Zielgruppen (z.B. Familien versus Senioren) Nutzungs- und Interessenkonflikte (z.B. hinsichtlich der Lärmbelastung) vorliegen können. Daraus ergibt sich ein weiteres Dilemma: Eine einseitige Lösung dieser

⁵ Eine ausführliche Studie, welche die recht unproblematische Zusammenarbeit von Arbeits- und Sozialämtern dokumentiert und in der weiter gehende Schritte empfohlen werden, hat die Bertelsmann Stiftung (2000) vorgelegt. Als seltenes Beispiel eines offenen Meinungsaustauschs zwischen Befürwortern und Gegnern des Konzepts sei auf die Stellungnahmen in einem Tagungsband der Bundesarbeitsgemeinschaft Arbeit (2001) verwiesen.

Interessenkonflikte im Sinne der Unterordnung unter einem Politikbereich wäre mit der Komplexität der praktischen Kommunalpolitik kaum vereinbar⁶.

- Ein zweites Strukturproblem einer an Zielgruppen orientierten Querschnittspolitik ist in der unterschiedlichen Macht- und Rechtsstellung ihrer zentralen Akteure begründet. Für die obige Gegenüberstellung heißt dies, dass der Familienbeauftragte als ein verwaltungsinterner Anwalt aller Familien, der *Casemanager* jedoch als sanktionsbefähigter Vertreter der Exekutive gegenüber dem Sozialhilfeempfänger agiert. In beiden Bereichen ist eine Personifizierung der Querschnittsaufgabe zu beobachten, allerdings mit gänzlich anderer Kompetenz und Tragweite für die Zielgruppen. Bevor Potenziale und Probleme einer Querschnittspolitik für Zielgruppen thematisiert werden, sollte man sich die grundsätzlich unterschiedliche Tragweite dieser Politikkonzepte verdeutlichen.

4. Ausweitung präventiver Maßnahmen

Die Ausweitung präventiver Maßnahmen ist gerade auch auf kommunaler Ebene eine der am häufigsten geäußerten Handlungsempfehlungen an die Politik. In der Gesundheitspolitik wird diese Forderung seit Jahren etwa vom Sachverständigenrat für die Konzertierte Aktion im Gesundheitswesen sowie jüngst von engen Beratern der rot-grünen Bundesregierung geäußert (vgl. Sachverständigenrat 1988: Ziffer 281; Lauterbach 2001: 195 ff.) und hat darüber hinaus auch andere Bereiche der Sozialpolitik erreicht. Sei es, dass bei Problemen auf dem Arbeitsmarkt möglichst früh interveniert werden sollte, um Langzeitarbeitslosigkeit nicht entstehen zu lassen (z.B. präventive und proaktive Arbeitsmarktpolitik nach Knuth 2000: 10 ff.), oder sei es, dass die soziale Stadtentwicklungspolitik möglichst früh intervenieren sollte, damit durch erste Verfallserscheinungen in einem Wohnblock nicht das gesamte Quartier in Mitleidenschaft gezogen wird (vgl. Blotevogel 2001: 10 f.).

Verfechter präventiver Maßnahmen weisen darauf hin, dass durch frühzeitige staatliche Intervention eine spätere „Verfestigung“ des Problems, das Entstehen einer „Abwärtsspirale“ oder eines „Flächenbrands“ vergleichsweise kostengünstig verhindert werden können. Gerade auf kommunaler Ebene knüpfen sich an das Versprechen einer höheren Maßnahmeneffizienz hohe Erwartungen, gerade hier

6 In der kommunalen Wirtschaftsförderung wird beispielsweise selbstbewusst gefordert, dass eine „Entgrenzung der benachbarten Aufgabenbereiche“ notwendig sei. Aufgrund der zentralen Bedeutung der Wirtschaftsförderung sollte ihr „die Koordinations- und Controllingfunktion für wirtschafts- und beschäftigungsrelevante Projekte übertragen werden“, während sich die anderen Ressorts bei dieser „Entgrenzung“ ihres Aufgabenbereichs unterzuordnen hätten (vgl. Küpper 2000: 34 f.).

jedoch erweisen sich sowohl die Datenbeschaffung als auch die verwaltungsinterne Entscheidungsfindung als gravierende Probleme, welche die Effizienz präventiver Maßnahmen gefährden.

4.1 Schaffung einer breiten Datenbasis

Die Schaffung einer breiten Datenbasis soll dazu dienen, die Wahrscheinlichkeit abzuschätzen, mit der eine Verfestigung des Problems eintritt oder eine Abwärts Spirale einsetzt. Am ehesten scheint dies noch in der Arbeitsmarktpolitik und in der Medizin möglich, da sich hier aus den individuellen Merkmalen Aussagen über die Eintrittswahrscheinlichkeit des Problems sowie über den durchschnittlichen Effekt einer Maßnahme treffen lassen (etwa durch so genanntes Profiling von Arbeitslosen, evidenzbasierte Medizin). Je komplexer indes die Wirkungszusammenhänge sind, das heißt, je mehr Abhängigkeiten zwischen den einzelnen Risiken beachtet werden müssen (z.B. hinsichtlich der Rahmendaten einer Branche, einer Infektion oder der Entwicklung eines ganzen Stadtteils), desto mehr bewegt man sich im Bereich des Spekulativen.

Der verbreiteten Forderung nach „besseren und fakten-begründeten Informationen“ über Entwicklungen in der Kommune, die Verwaltung, Wirtschaft und Bürgerschaft zur Verfügung gestellt werden sollen (vgl. Kunzmann 2001: 8), ist besonders dann zuzustimmen, wenn der qualitative Aspekt der Informationslage bemängelt wird. Es fragt sich jedoch, welche prognostische Qualität auf kommunaler Ebene überhaupt erreichbar ist und wie weit Kommunalpolitik überhaupt versachlicht werden kann. Der Blick nach vorn gerät gerade für eine Kommune schon rein technisch zur „Anmaßung von Wissen“ über Entwicklungen, die zu einem großen Teil außerhalb des kommunalen Einflussbereichs liegen. Die Gefahr einer Fehlförderung beim Versuch der Feinsteuerung liegt auf der Hand.

Bei der beschriebenen Fehlförderung handelt es sich weder um einen Mitnahme- noch um einen Gießkanneneffekt. Der Mitnahmeeffekt setzt voraus, dass der Begünstigte die Initiative ergreift und beispielsweise als Unternehmen eine Investition subventionieren lässt, die er ohnehin durchgeführt hätte. Demgegenüber übernimmt bei präventiven Maßnahmen regelmäßig der Staat die Initiative. Der Gießkanneneffekt beschreibt, dass Fördermittel an alle, das heißt ohne Einzelfall- und Bedürftigkeitsprüfung, ausgeschüttet werden. Demgegenüber führt die Verwaltung bei präventiven Maßnahmen regelmäßig eine Einzelfall- und Bedürftigkeitsprüfung durch, deren prognostischer Wert allerdings aufgrund technischer Probleme unvollkommen bleiben muss.

4.2 Entscheidungsverfahren

Die Entscheidungsverfahren zur Durchführung präventiver Maßnahmen können sehr unterschiedlich ausgestaltet sein. Je umfangreicher die Maßnahmen(-bündel), desto politischer und politisch riskanter die Entscheidung⁷. Es spricht also einiges dafür, auch im Bereich präventiver Stadtentwicklungspolitik zunächst seitens der Kommunalverwaltung gleichsam im Verborgenen – und somit auch jenseits des politischen Diskurses – zu agieren. Hierzu wiederum müsste ein kommunales Monitoring- und Frühwarnsystem installiert werden, das es gestattet, frühzeitig formalisierte Gegenstrategien einzuleiten (vgl. Blotevogel 2001: 11). Es ist des Weiteren wohl nur im Einzelfall zu entscheiden, ob die Gegenstrategien schließlich doch unter Beteiligung wichtiger Akteursgruppen umgesetzt werden, ob also der erwartete Akzeptanzgewinn durch Akteursbeteiligung zu befürchtenden Imageverlust überwiegt.

5. Fazit

Angesichts der gesellschaftlichen Modernisierung und des wirtschaftlichen Strukturwandels werden die Kommunen vor neue Herausforderungen gestellt, die sie bereits auf vielfältige Weise angehen. Will man die „Lebensqualität“ in den Städten für alle Bevölkerungsgruppen verbessern oder zumindest stabilisieren, so laboriert man politisch an hoher Komplexität und vielfältigen Interessenkonflikten. Die Chancen, Erfolge leicht und politische Akzeptanz auf breiter Front zu erzielen, sind damit gering.

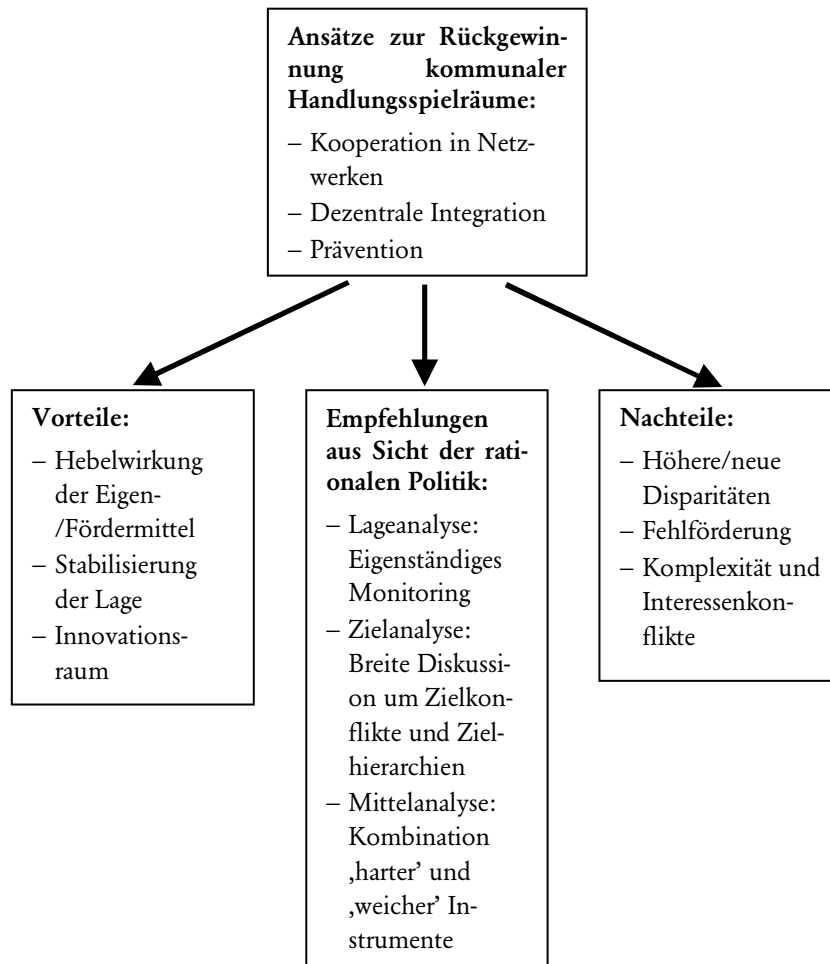
Den vielfältigen Ansätzen zur Rückgewinnung kommunaler Handlungsspielräume ist gemein, dass sie die Potenziale und nicht die Probleme in den Vordergrund stellen. Zu denken ist hier an die Entwicklungspotenziale eines Branchenclusters, eines Stadtteils mit besonderem Entwicklungsbedarf oder an die Chancen einer Wiedereingliederung von Arbeitslosen in den Arbeitsmarkt. Die Betonung von Potenzialen steht gleichsam für eine moderne, projektorientierte Kommunalpolitik, während umgekehrt die Betonung von Problemen als Symptom für eine

7 Auslöser von Programmen integrierter Stadtentwicklung ist nach Angaben des Instituts für Landes- und Stadtentwicklungsforschung des Landes Nordrhein-Westfalen (ILS) „nur in den seltensten Fällen“ eine umfangreiche sozialräumliche Analyse. Eine Ursache mag in der Angst vor dem ungewollten Nebeneffekt zu sehen sein, der darin liegt, dass öffentlichkeitswirksame Rettungsaktionen für einen Stadtteil dessen negative Stigmatisierung als „Problemstadtteil“ mit sich bringen könnten. Meist schaffen erst „gravierende Ereignisse“ (Kriminalität oder Schließung eines Großbetriebs) das „nötige öffentliche Problembewusstsein“, auf das dann die Kommunalpolitiker mit dem Antragsverfahren zur integrieren Stadtentwicklung reagieren (vgl. Austermann/Zimmer-Hegmann 2001: 17).

rückwärts gerichtete, kameralistisch orientierte Kommunalpolitik steht. Diese Dichotomie zeigt jedoch ein Zerrbild.

Tatsächlich erweist sich in der kommunalen Praxis, dass die Erschließung der Potenziale eine Auseinandersetzung mit möglichen Ziel- und Interessenkonflikten erfordert. Die folgende Abbildung zeigt auf dieser Grundlage die Problemstruktur und Lösungsansätze nochmals im Überblick:

Abbildung: Rückgewinnung kommunaler Handlungsspielräume durch rationale Politik



Die Abbildung illustriert, dass den drei vorgestellten Ansätzen zur Rückgewinnung kommunaler Handlungsspielräume typische Vor- und Nachteile zugeordnet werden können. Vorteile erhofft man sich durch eine höhere Hebelwirkung des Mitteleinsatzes und eine Stabilisierung oder gar Verbesserung im jeweiligen Teilbereich. Dem durch sie geöffneten Innovationsraum kann zudem ein Eigenwert im Sinne einer Zunahme des sozialen Kapitals zukommen. Den Vorteilen stehen Nachteile in Form einer Verstärkung oder Neuausbildung von Disparitäten, einer möglichen Fehlförderung und einer generellen Unübersichtlichkeit der Wirkungen auf einzelne Zielgruppen gegenüber.

Einen Mittelweg zwischen diesem Pro und Contra weist der Ansatz der rationalen Politik. Im Bereich der Lageanalyse besteht keine Alternative zum Aufbau eines kommunalen Berichtsystems, zur kleinräumlichen Analyse sowie zu einer Analyse der Lage einzelner Zielgruppen. Wichtig ist hier, dass nicht nur Daten aus dem Verwaltungshandeln aufbereitet werden, sondern eine Beobachtung durch eigens konzipierte Indikatoren erfolgt. Hinzu tritt bei der Zielanalyse der Versuch, der kommunalen Sozial- und Wirtschaftspolitik ein konsistentes Zielsystem zu geben, was wiederum einen breiten Diskurs mit allen Akteuren voraussetzt. Je stärker sich die Kommunalpolitik auf einzelne Zielgruppen konzentriert, desto drängender ist es, ein ehrliches Bild von der Lage zu erhalten und dabei auch jene Interessen zu berücksichtigen, die intern keine Vertretungsmacht haben. Die Mittelanalyse empfiehlt schließlich, die Erkenntnis der Netzwerkforschung zu berücksichtigen und das Instrumentarium als Kombination „harter“ und „weicher“ Maßnahmen auszugestalten. Erst durch eine solche Kombination können die Arbeit produktiver Netzwerke und den Akteuren die Perspektive einer gemeinsamen Zukunft gesichert werden.

Literatur

- Austermann, Klaus/Zimmer-Hegmann, Ralf (2001), Analyse der Umsetzung des integrierten Handlungsprogramms für Stadtteile mit besonderem Erneuerungsbedarf, 2. Aufl. Dortmund (ILS-Schriften 166).
- Bundesarbeitsgemeinschaft Arbeit (2001), Tagungsreader „Arbeit statt Stütze?“. Ein fachpolitisches Streitgespräch am 23. November 2000 in Köln, Berlin.
- Becker, Heidede/Löhr, Rolf-Peter (2000): „Soziale Stadt“. Ein Programm gegen die sozialräumliche Spaltung in den Städten, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 10-11/2000, S. 22–29.
- Bertelsmann Stiftung (2000), Kooperation statt Konkurrenz. Studie über die Zusammenarbeit von Arbeits- und Sozialämtern, Gütersloh.
- Blotevogel, Hans H. (2001), Enquetekommission „Zukunft der Städte in NRW“. Anhörung am 26. Juni 2001, Manuskript, Duisburg.

- BMFSFJ (Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend) (1999), Familien- und Kinderfreundlichkeitsprüfung in den Kommunen: Erfahrungen und Konzepte, Berlin/Köln (Schriftenreihe, Bd. 165).
- Brülle, Heiner/Schleimer, Ingrid (1993), Integrierte kommunale Beschäftigungs- und Sozialpolitik, in: Freidinger, Guido/Schulze-Böing, Matthias (Hrsg.), Handbuch der kommunalen Arbeitsmarktpolitik. 2. Aufl., Bd. 2, Praxis der Regionalwirtschaft, Marburg, S. 53–72.
- Dangschat, Jens S. (1997), Entwicklung von Problemlagen als Herausforderung für die soziale Stadt, in: Hanesch, Walter (Hrsg.), Überlebt die soziale Stadt?. Konzeptionen, Krise und Perspektiven kommunaler Sozialstaatlichkeit, Opladen.
- Deutscher Städtetag (2001), Leipziger Resolution für die Stadt der Zukunft. 31. Hauptversammlung des Deutschen Städtetages vom 8. bis 10. Mai 2001 in Leipzig, Köln/Berlin.
- Elsner, Wolfram (2001), Individuum und gesellschaftliches Handeln, Eine Grundfrage (nicht nur) heterodoxer Ökonomik – neu betrachtet, in: Schönig, Werner (Hrsg.), Perspektiven institutionalistischer Ökonomik. Ein deutsch-französisches Projekt zur wissenschaftlichen Identitätsfindung, Münster/Hamburg/London, S. 45–75.
- Elsner, Wolfram (2000), Regionalisierung und neuer Regionalismus. The Big Divide: Neoliberalismus oder proaktive Regionalpolitik, in: Informationen zur Raumentwicklung, Heft 9–10.
- Empter, Stefan/Frick, Frank (1999), Beschäftigungsorientierte Sozialpolitik in Kommunen. Strategien zur Integration von Sozialhilfeempfängern in das Erwerbsleben. Gütersloh.
- Friedrich-Ebert-Stiftung (2000), Theoretische Grundlagen der Städtebau- und Stadtentwicklungspolitik, Bonn (Reihe Wirtschaftspolitische Diskurse, Bd. 141).
- Fürst, Dietrich/Schubert, Herbert (1998), Regionale Akteursnetzwerke. Zur Rolle von Netzwerken in regionalen Umstrukturierungsprozessen, in: Raumforschung und Raumordnung. Heft 5/6, S. 352–361.
- Knuth, Matthias (2000), Frühverrentung zur Vermeidung von Langzeitarbeitslosigkeit. Anstöße für einen Paradigmenwechsel der Arbeitsförderung. Eine Expertise im Auftrage der Berliner Senatsverwaltung für Arbeit, Soziales und Frauen, Gelsenkirchen (Manuskript).
- Küpper, Ingo (2000), Standortpolitik für die Städte. Kommunale Wirtschafts- und Beschäftigungsförderung in Deutschland, Köln/Berlin (DST-Beiträge zur Wirtschafts- und Verkehrspolitik, Reihe F, Heft 11).
- Kunzmann, Klaus R. (2001), Zehn Anregungen zur zukünftigen Stadtpolitik in Nordrhein-Westfalen. Enquetekommission „Zukunft der Städte in NRW“. Anhörung am 3./4. Juli 2001, Dortmund (Manuskript).
- Lammers, Konrad (1999), Europäische Union und räumliche Entwicklungsprozesse – Wo bleibt die nationale Ebene? Referat auf der 62. Wissenschaftlichen Tagung der Arbeitsgemeinschaft Deutscher wirtschaftswissenschaftlicher Forschungsinstitute e.V. (ARGE) am 29. April in Bonn (Manuskript).
- Lauterbach, Karl W. (2001), Das deutsche Gesundheitssystem im Wandel: Finanzierbarkeit und soziale Gerechtigkeit durch Strukturreform und Prävention, in: Müntefering, Franz/Machnig, Matthias (Hrsg.), Sicherheit im Wandel. Neue Solidarität im 21. Jahrhundert, Berlin.
- Löhr, Rolf-Peter (2000), Bundesweite Erfahrungen und Erkenntnisse für die Praxis aus der Begleitforschung des Bundes mit dem Programm „Soziale Stadt“. Dokumentiert in: <http://www.sozialestadt.de/veroeffentlichungen/literatur/loehr-erfahrungen-2000.shtml>.

- MASQT (Ministerium für Arbeit, Soziales, Qualifikation und Technologie des Landes NRW) (2001), Projektskizze „Sozialagenturen – Hilfe aus einer Hand“, Düsseldorf.
- MASQT (Ministerium für Arbeit, Soziales, Qualifikation und Technologie des Landes NRW) (2000), Modellprojekt „Sozialbüros“ NRW, Endbericht, Düsseldorf.
- Porter, Michael E. (1999), Nationale Wettbewerbsvorteile: Erfolgreich konkurrieren auf dem Weltmarkt, Wien.
- Rehfeld, Dieter/Wompel, M. (1997), Künftige Produktionscluster im Raum Köln. Gutachten des Instituts für Arbeit und Technik im Wissenschaftszentrum Nordrhein-Westfalen. Erstellt im Auftrag der Stadtsparkasse Köln, Gelsenkirchen.
- Sachverständigenrat für die Konzertierte Aktion im Gesundheitswesen (1988), Jahresgutachten 1988. Medizinische und ökonomische Orientierung, Baden-Baden.
- Schöning, Werner (2001a), Chancen und Probleme integrierter Regionalförderung. Illustration der Verknüpfung kommunaler Wirtschafts- und Sozialpolitik am Beispiel Kölns, in: Zeitschrift für Sozialreform, Heft 2, S. 136–158.
- Schöning, Werner (2001b), Rationale Sozialpolitik – Die Produktion von Sicherheit und Gerechtigkeit in modernen Gesellschaften und ihre Implikationen für die ökonomische Theorie der Sozialpolitik, Berlin (Volkswirtschaftliche Schriften).
- Schubert, Herbert (2000), Von der AGENDA 21 zur sozialen Stadt. Integrierte Perspektiven für die Soziale Arbeit beim Stadtteilmanagement, in: Neue Praxis. Heft 3, S. 286–296.
- Toepel, Kathleen (1999), Europäische Strukturpolitik und Stadterneuerung. Erfahrungen aus den neuen Bundesländern mit der Gemeinschaftsinitiative URBAN, in: DIW-Wochenbericht, Heft 24.
- Wingen, Max (1997), Familienpolitik. Grundlagen und aktuelle Probleme, Stuttgart.

Matthias Bernt/Andrej Holm

Gentrification in Ostdeutschland: der Fall Prenzlauer Berg

Zusammenfassung: Der Ostberliner Altbaubezirk Prenzlauer Berg hat im letzten Jahrzehnt einen grundlegenden Wandel erfahren. Im vorliegenden Beitrag wird dieser Wandel untersucht, indem Daten zu Immobilieninvestitionen, Mieten und Bevölkerungsstruktur sowie Beschreibungen der kulturellen Umwertung des Bezirks mit den Befunden der internationalen Gentrification-Debatte verglichen werden. Im Ergebnis kann gezeigt werden, dass aus dem angelsächsischen Kontext übernommene Theoreme der Gentrification-Diskussion gut geeignet sind, um die grundlegenden Tendenzen des sozialräumlichen Wandels in einem Ostberliner Altbaug Gebiet zu erklären. Gleichwohl weist Gentrification in Prenzlauer Berg neue Muster auf: Sie vollzieht sich – vor allem als Folge der Begleitumstände der post-sozialistischen Transformation des Wohnungswesens – räumlich eher gestreut als konzentriert; bezirkliche Mietbegrenzungen und Wohnungsbauförderprogramme verlangsamten zudem den Bevölkerungsaustausch und verlängern die „Pionierphase“.

Einleitung

Trotz eines mittlerweile recht umfassenden Forschungsbestands ist die Identifikation von Gentrification (Aufwertungsprozessen) in Deutschland ein schwieriges Thema geblieben. Nahezu paradigmatisch zeigt sich dies an sozialwissenschaftlichen Beiträgen über die Aufwertung ostdeutscher Innenstädte: Wurden Anfang der 90er-Jahre noch für nahezu alle ostdeutschen Großstädte rasante Gentrifizierungsprozesse prophezeit (z.B. Häußermann 1991; Krätke 1991; Herlyn/Hunger 1994; Schubert 1993), mussten diese Hypothesen bereits nach wenigen Jahren im Zuge empirischer Untersuchungen wieder relativiert werden (so beispielsweise Harth/Herlyn/Scheller 1996; Rink 1997; Weiske 1996). Nachdem sich Mitte der 90er-Jahre die Überzeugung durchzusetzen begann, dass Gentrification kein Thema für ostdeutsche Städte sei, tauchen in jüngerer Zeit neue Analysen auf, die eher gegenteilige Ergebnisse vorweisen (z.B. Franz 2000; SAS 1999; Friedrich

2000). Eine solche Unsicherheit ist zwar verblüffend, aber leider durchaus kennzeichnend für den Stand der deutschen Gentrification-Forschung.

Die Schwierigkeit, Gentrifizierungsprozesse in Deutschland (insbesondere in Ostdeutschland unter den Bedingungen der Systemtransformation) zu analysieren, hängt dabei wohl weniger mit einem quantitativen Mangel an Daten und Forschungsarbeiten zusammen als mit der Beschaffenheit des Forschungsgegenstands, der sich gegen die – oft aus den USA übernommenen – Erklärungsmuster zu sperren scheint. So verformen der geringere Grad an Einkommenspolarisierung, stärkere soziale Sicherungssysteme, ein geringeres Ausmaß an ethnischer Segregation, der höhere Anteil von Mietern als Nachfrager auf dem Wohnungsmarkt und vieles mehr in Deutschland (vgl. Friedrichs 1996: 36 ff.) Umfang, Tempo und Verlaufsformen von Gentrification. In Ostdeutschland kommen die Transformation des Wohnungswesens, die gerade erst stattfindende Herausbildung eines Bodenpreisgefüges und die „Entfesselung der Sozialstruktur“ (Harth/Herlyn/Scheller 1998: 9) hinzu. In der Folge erscheinen die importierten Modelle oft nicht adäquat, um die Besonderheiten in Aufwertung begriffener deutscher Viertel zu fassen. Forschungen beschränken sich dementsprechend oft auf Teilbereiche oder kommen zu widersprüchlichen Ergebnissen. Im Umkehrschluss bedeutet dies, dass entweder angloamerikanische Gentrification-Theorien auf deutsche Stadtviertel nicht anwendbar sind oder die deutschen Besonderheiten, die zu einer Veränderung von Prozessmustern führen, noch nicht ausreichend konzeptualisiert wurden.

Welche dieser beiden Möglichkeiten trifft nun zu? Wir wollen dieser Frage am Beispiel des Ostberliner Stadtteils Prenzlauer Berg nachgehen.

Prenzlauer Berg ist ein innerstädtisches Altbauquartier Ostberlins in unmittelbarer Nähe zum Zentrum und zum Regierungsviertel, das zu Zeiten der DDR – bis auf wenige, nicht weiter geführte Pilotprojekte – flächendeckend baulich vernachlässigt wurde. In der Folge kam die Bausubstanz immer mehr herunter, sodass der größte Teil der Gebäude Anfang der 90er-Jahre hochgradig instandsetzungsbedürftig war. Ein Sechstel des Wohnungsbestands stand leer. Nach der Wiedervereinigung wurden weite Teile des Bezirks zu Sanierungsgebieten erklärt. Von Bautyp, Lage und Desinvestitionsgrad her schien Prenzlauer Berg demnach 1990 geradezu prädestiniert für Gentrifizierungsprozesse zu sein, und die Prognosen vieler Stadtforscherinnen und -forscher wiesen auch in diese Richtung.

Für eine Untersuchung über Gentrification in ostdeutschen Altbaugebieten bietet sich Prenzlauer Berg vor allem aus zwei Gründen an:

- Zum Ersten gibt es wohl kaum einen Stadtteil in Deutschland, über den in den letzten zehn Jahren so viel geschrieben wurde, wie Prenzlauer Berg. Neben Begleitforschungen im Rahmen staatlicher Sanierungsprogramme (argus

1997, argus 2000, AG SPAS 1992 und 1993, BfsS 1992, TOPOS 1999, PFE 1992 und 1993, Mieterberatung/TOPOS 1995 und 1998) sind an Berliner Universitäten diesbezüglich einige Arbeiten entstanden (vgl. Bernt 1998; Häußermann/Kapphan 2000; Borst/Krätke 2000; Holm 1998 und 1999; Reimann 2000), die die rasante Veränderung des Bezirks in den letzten Jahren zum Thema gemacht haben. Über Prenzlauer Berg liegt also eine Vielzahl an Daten vor, sodass eine Analyse auch ohne eigene Erhebungen möglich ist.

- Zum Zweiten gehört Prenzlauer Berg mit Sicherheit in die Spitzengruppe der Orte, bei denen die Beschreibung und Beurteilung sozialräumlichen Wandels völlig umstritten sind. Konsens ist heute unter Berliner Stadtforscherinnen und -forschern eigentlich nur noch, dass Prenzlauer Berg seit dem Mauerfall einen grundlegenden Wandel durchgemacht hat. Wohin dieser Wandel jedoch führt, was seine Ursachen und möglichen Folgen sind, ist strittig. Während die einen in Prenzlauer Berg einen „Gentrifizierungsprozeß“ (Borst/Krätke 2000) ausmachen, lehnen andere diese Sicht als zu „eindimensional“ ab (Häußermann/Kapphan 2000: 197) und identifizieren eher ein „kleinräumiges Nebeneinander von Auf- und Abwertung“ (ebenda: 177), das sich mittelfristig erhalten werde, oder erwarten sogar anstelle von Gentrification (insbesondere am Helmholtzplatz) Abwertungstendenzen mit der Gefahr einer Herausbildung „sozialer Brennpunkte“.¹

Mit dem vorliegenden Beitrag werden daher zwei Ziele verfolgt. Zum Ersten versucht er dazu beizutragen, den Nebel um den Wandel von Prenzlauer Berg etwas zu lichten. Zum Zweiten wollen wir durch diese Analyse überprüfen, welchen Erklärungswert die Ergebnisse der internationalen Gentrification-Forschung für den Wandel in einem ostdeutschen Stadtteil unter den Bedingungen der Systemtransformation bieten. Damit hoffen wir, Mängel und Lücken in der deutschen Gentrification-Forschung klarer benennen und Ansatzpunkte für die Erklärung von deutschen (und ostdeutschen) Besonderheiten finden zu können.

Hierzu wird zunächst kurz der Stand der Gentrification-Forschung diskutiert. Aus den Theoremen dieser Forschung werden Hypothesen entwickelt, welche Veränderungen in Prenzlauer Berg bei der Annahme einer Gentrification zu erwarten wären. Im nächsten Schritt wird das vorhandene Material diskutiert und mit den Hypothesen verglichen. Der Schwerpunkt wird dabei auf die Bereiche „Kulturelle

1 Auch auf der politischen Bühne ist die Beurteilung des Wandels umkämpft: entspricht die erste Sicht in etwa der Meinung von Mieterverbänden, Bewohnervertretungen und zum Teil Bezirkspolitikern, werden die beiden letzteren Interpretationen vor allem von der Landesregierung, den Sanierungsbeauftragten und der Wohnungswirtschaft geteilt. In der Folge kommt es nicht nur zu völlig widersprüchlichen Problemdefinitionen, sondern auch zu einander ausschließenden politischen Forderungen.

Aufwertung“, „Immobilieninvestitionen“, „Entwicklung des Wohnungsangebots“ und Bevölkerungsentwicklung gelegt. In unserer Auswertung ziehen wir dann Schlüsse hinsichtlich Ähnlichkeiten und Besonderheiten, die den Wandel in Prenzlauer Berg gegenüber Gentrifizierungsprozessen in anderen Ländern kennzeichnen.

Gentrification – ein mehrdimensionaler Prozess

„Gentrification“ ist spätestens seit Ende der 70er-Jahre zu einem zentralen Thema stadtwissenschaftlicher Forschung geworden. In einer allgemeinen Definition kann man „Gentrification“ als „den mit Hilfe von Marktmechanismen stattfindenden Bewohnerwechsel eines Wohnviertels von Arbeitern und Armen zu Besserverdienenden“ bezeichnen. „Verdrängung ist das Wesen der Gentrification, ihr Ziel, nicht ein unerwünschter Nebeneffekt.“ (Marcuse 1992: 80)²

Die Ursachen dieses Prozesses wurden lange Zeit eher polar diskutiert. Der jeweiligen intellektuellen Herkunft der Forscherinnen und Forscher entsprechend stützten sich die Erklärungen auf ökonomische, auf sozialstrukturelle oder auf kulturelle Faktoren. Eine solche eindimensionale Betrachtung gilt heute allgemein als veraltet; man bemüht sich inzwischen, Ansätze der jeweils „anderen Schule“ in die Forschungen zu integrieren. Statt einer konzeptionellen Klärung kam es auf diese Weise zu einer Vervielfältigung von Erklärungsansätzen, sodass heute eine ganze Reihe von möglichen Bestimmungsfaktoren für Gentrification im Raum steht. Gentrification wird hierbei als „chaotic concept“ (Beauregard 1986) verstanden, das multiple Prozesse einschließt.

Eine sehr frühe anspruchsvolle polit-ökonomische Konzeptualisierung von Gentrification wurde von Neil Smith (1979) mit seiner *rent gap*-Theorie geleistet. Ansätze von Harvey (1973) aufgreifend geht Smith davon aus, dass die Verwertungszyklen des Immobilienkapitals in innerstädtischen Gebieten eine wachsende *rent gap*, das heißt eine Lücke zwischen potenziell realisierbarer und tatsächlich

2 Entsprechend den verschieden gelagerten Forschungsinteressen (siehe unten) haben sich simultan recht verschiedenartige Definitionen von „Gentrification“ halten können. Während „Gentrification“ für Neil Smith ein „back-to-the-city-movement by capital, not people“ (Smith 1979) ist, bedeutet sie bei Kerstein (1990) schon „physical renovation and social-class upgrading“; bei Friedrichs (1996) firmiert sie nur noch als „der Austausch einer statusniedrigen durch eine statushöhere Bevölkerung“ (Friedrichs 1996: 14) – auch ohne Modernisierung der Bausubstanz. Für Chris Hamnett (1991) ist „Gentrification“ schließlich sogar „simultaneously a physical, economic, social and cultural phenomenon“, das die Verdrängung der alten Bewohner durch Mittelklassehaushalte und die Erneuerung der Bausubstanz „einschließt“. Jürgen Friedrichs stellt methodologisch sogar infrage, ob die verschiedenen Ansätze und Hypothesen überhaupt zu einer Theorie verbunden werden können (vgl. Friedrichs 1996: 15).

erwirtschafteter Grundrente, hervorrufen können. Haben Kapitalwertung und *rent gap* ein Ausmaß erreicht, das groß genug ist, um Investoren eine Rendite zu garantieren, die mit der anderer Anlagemöglichkeiten wetteifern kann, wird ein neuer Investitionszyklus in Gang gesetzt. Die betreffenden Viertel werden dann renoviert, und so entsteht ein Angebot an *gentrified housing*. Gentrification ist in dieser Sicht „a structural product of the land and housing markets. ... Capital flows where the rate of return is highest, and the movement of capital to the suburbs along with the continual depreciation of innercity capital ... produces the rent gap. When this gap grows sufficiently large, rehabilitation (or for that matter, renewal) can begin to challenge the rates of return elsewhere, and capital flows back“ (Smith 1979: 546). Eine europäische Weiterentwicklung dieses Ansatzes ist die *value gap*-Theorie (Hamnett/Randolph 1984). Im Unterschied zur *rent gap*-Theorie sind dabei die Gebäude- und nicht die Bodenwerte entscheidend für die Rentabilitätslücke. Entsprechend ist die Erwartung hoher Mieteinnahmen oder höherer Verkaufserlöse ausschlaggebend für die Wiederaufwertung innenstadtnaher Wohngebiete. Wohnungen werden dabei strategisch aufgekauft, modernisiert und anschließend gewinnbringend wieder verkauft. Das Entstehen von *rent-* oder *value gaps* wird daher weniger mit einer lang andauernden Desinvestitionspolitik als mit einer inflationären Steigerung von Bodenpreisen und Mieten erklärt.

Schon kurz nach der Formulierung „angebotsseitiger“ Erklärungsansätze geriet insbesondere deren Ignoranz gegenüber individuellem Handeln unter dezidierte Kritik (vgl. Beauregard 1986; Rose 1984). Diese Kritik war von einer Reihe von Argumenten begleitet, die sich konsequenterweise darauf konzentrierten, die Herausbildung von „Gentrifiern“ zu erklären. Ursachen und Verlauf von Gentrification wurden dabei aus einer neuen Nachfrage nach innenstadtnahem Wohnraum analysiert. Die Entstehung von „Gentrifiern“, so wurde argumentiert, sei das Resultat komplexer sozialer und demographischer Veränderungen, die in den letzten Jahrzehnten zu einer wachsenden Zahl von „Single“- oder „Dink“- („Double income, no kids“-)Haushalten mit einer neuen Konsumstruktur geführt haben. Die „Rückeroberung“ der Innenstädte werde wesentlich durch eine „neue Mittelklasse“ vollzogen (vgl. Ley 1996; Beauregard 1986; für die deutsche Forschung: Blasius 1993; Alisch 1993; Häußermann/Siebel 1987), deren gleichzeitig berufs- und karriereorientierter wie hedonistischer Lebensstil zu einer Kultur der *conspicuous consumption* führe, die in gentrifizierten Raumkomplexen ihren Niederschlag in der „Gestaltung von Kulturmeilen, verlängerten Ladenöffnungszeiten, Straßenmusikanten und Jongleuren, der Zunahme an Straßencafés“ (Helbrecht 1997: 4) finde. Die Ursache für die Aufwertung innerstädtischer Altbauquartiere liegt hier in den Standortentscheidungen einer neuen, zahlungskräftigen Konsumentenschicht, die große, gut geschnittene Wohnungen bevorzuge, auf eine Vielzahl von Kontaktmöglichkeiten (Kino, Clubs, Kneipen) außerhalb der eigenen Wohnung angewie-

sen sei und allgemein exklusiven, „individuellen“ Werten, Waren und Dienstleistungen den Vorzug gegenüber standardisierten Massenprodukten gebe.

Eine Operationalisierung dieses Erklärungsansatzes lässt sich in Stadienmodellen finden, die Gentrification als doppelten Invasions-Sukzessions-Zyklus beschreiben (vgl. Berry 1985; Caulfield 1989; Häußermann/Siebel 1987; Dangschat 1988 und 1991). Dabei verdrängen zuerst jüngere, besser gebildete oder noch in Ausbildung befindliche „alternative“ Erwachsene mit geringem oder prekärem Einkommen die alteingesessenen Bewohnerinnen und Bewohner. In der Fachliteratur werden diese frühen Invasoren als „Pioniere“ bezeichnet, da sie Viertel für den Gentrifizierungsprozess erst erschließen. Hat sich der Ruf eines Viertels als guter Wohnstandort etabliert, werden Alteingesessene und Pioniere ihrerseits wieder von etwas älteren, in gut bezahlten Berufen Tätigen verdrängt³.

Eng verwandt mit dem Ansatz, Gentrification als Konsummuster zu deuten, sind schließlich Ansätze, die den Prozess auch als kulturelles Phänomen analysieren (vgl. Zukin 1982; Jager 1986; Featherstone 1991). Zukin (1991) sieht so z.B. in räumlichen Komplexen wie Gentrification und Disneyland neue Formen der Organisation von Konsum entstehen, die auf einer hohen Dichte von räumlich gebundenem kulturellem Kapital beruhen. Kulturelles, symbolisches Kapital werde dabei zum eigentlichen Grund für „reale“ Investitionen. Diese neue Form der sozialräumlichen Organisation von Konsum sei in Termini der räumlichen Gebundenheit, der Mediatisierung der Beziehung zwischen kulturellen Produzenten und Konsumenten sowie einer Überschneidung von kulturellen und ökonomischen Kreisläufen zu analysieren. Der Fokus liegt hier auf raummächtigen Diskursen und ihrer Widerspiegelung in einer neuen Organisation von Konsum, mithin dem Entstehen räumlich gebundener, auf ein „Label“ abgestimmter und konzentrierter Konsumkomplexe. Die sozialen und ökonomischen Umwälzungen der Gentrification werden demnach begleitet von einer „symbolischen Gentrifizierung“: „... bevor neue Mieter und Nutzer ... Einzug halten, wurde und wird ihnen der Bezirk schmackhaft gemacht: die architektonische Aufwertung und ökonomische Umnutzung wird durch eine symbolische Gentrifizierung, d.h. durch medial gefertigte Images, Bilder, Repräsentationen, vorbereitet und begleitet“. (Lang 1994: 498 f.)

Hypothesen

Die Gentrification-Forschung hat, wie gezeigt, in den letzten Jahrzehnten eine ganze Reihe von Erklärungsansätzen hervorgebracht, die helfen können, den Pro-

³ Allerdings ist auch die Tragfähigkeit von Stadienmodellen mehrfach als zu simpel kritisiert worden (vgl. Caulfield 1994; Rose 1984; Dangschat 1999). Gentrification ist offensichtlich komplexer, als es deskriptive Stadienmodelle mit vereinfachten sozialen Typen nahe legen.

zess zu verstehen. Auch ohne an dieser Stelle tiefer auf die Vor- und Nachteile der einzelnen Theoreme einzugehen, lässt sich aus den verschiedenen Erklärungsansätzen eine Anzahl von Hypothesen darüber gewinnen, wie sich ein Gentrifizierungsprozess in beobachtbaren Indikatoren niederschlagen müsste.

Hypothese 1: Versteht man Gentrification als Reinvestitionsprozess, müsste es zunächst zu einer nachweisbaren Zunahme von Investitionen in die Substanz vernachlässigter Gebäude kommen. Diese Investitionen müssten sich räumlich konzentrieren und nachhaltig zu einer Aufwertung des lokalen Bodenmarkts oder des Mietpreisgefüges führen (mithin zeigen, dass hier tatsächlich eine potenziell realisierbare Grundrente vorliegt, die über der ohne Investitionen tatsächlich erwirtschafteten liegt und so ein *rent-* oder *value-gap* öffnet).

Hypothese 2: Bezüglich der Bevölkerungsveränderungen wäre in Stadtteilen mit Gentrifizierungsprozessen zu erwarten, dass neue Haushaltstypen mit einem höheren sozialen Status (insbesondere in Einkommen und Bildungsabschlüssen) als die bisherige Bewohnerschaft in das Gebiet drängen. Es käme demnach zu einer Aufwertung der Sozialstruktur, und diese Aufwertung wäre Folge von Wanderungsbewegungen. In Verbindung mit Hypothese 1 müssten diese Veränderungen zudem besonders deutlich in sanierten Häusern zu beobachten sein.

Hypothese 3: Parallel zu den Veränderungen in der Bevölkerungszusammensetzung und im Investitionsgeschehen käme es zu einer allgemeinen kulturellen Umwertung des Stadtteils, der inzwischen allgemein als „schick“ angesehen werden müsste. Diese Umwertung würde zu einer neuen Infrastruktur an Lifestyle-Restaurants, Boutiquen und Feinschmeckerläden führen.

Mit Hilfe dieser Annahmen versuchen wir im Folgenden, den als unübersichtlich geltenden Wandel in Prenzlauer Berg zu ordnen und die Relevanz der Gentrification-Vermutung zu überprüfen.

Grundstücksmarkt und Investitionsverhalten

Analysiert man das Investitionsgeschehen der letzten zehn Jahre, fällt in Prenzlauer Berg eine Reihe von Besonderheiten ins Auge.

Eine zentrale, oft als selbstverständlich vorausgesetzte Vorbedingung für Gentrification ist das Vorhandensein entwickelter Immobilienmärkte – sie erst machen eine regionale Verteuerung der Ware Wohnung überhaupt möglich. 1990 gab es einen solchen Markt in Ostberlin noch nicht. Er wurde gerade erst geschaffen – in Prenzlauer Berg vor allem durch die „Rückgabe“ von Immobilien an ihre „Alteigentümer“, die hier wie in anderen Altbaugebieten etwa 70 Prozent bis 90 Prozent des gesamten Wohnungsbestands umfasste und im Allgemeinen sehr schnell zum

Verkauf der Immobilien führte (vgl. Dieser 1996; Reimann 2000). Da es noch kein allgemein akzeptiertes, auf rationalen Erwartungen und Erfahrungen beruhendes Bodenpreisgefüge geben konnte, waren die erzielten Verkaufspreise hochgradig spekulativ. Infolge eines beispiellosen Immobilienbooms (vgl. Borst/Krätke 2000: 145 ff.) explodierten die Verkaufspreise Anfang der 90er-Jahre förmlich und stiegen in innerstädtischen Altbauquartieren auf Spitzenwerte von deutlich über 1 000 DM/Quadratmeter. Inzwischen hat sich der Immobilienmarkt merklich abgekühlt, die Preise für nicht sanierte Wohnhäuser in Zentrumsnähe sind auf 300 bis 400 Euro/Quadratmeter zurückgegangen.

Neben dem verzerrten Preisgefüge verursachten die Boom-Erwartungen – zusätzlich angeheizt durch umfangreiche Steuersubventionen für Investitionen in Ostdeutschland – eine umfangreiche Bautätigkeit, in Berlin wie im Umland. Insgesamt wurden bis 1999 im engeren Verflechtungsraum Berlin-Brandenburg mehr als 200 000 Wohnungen neu gebaut. Da die Anzahl der Haushalte in Berlin aber im gleichen Zeitraum kaum stieg⁴, führte dies Ende der 90er-Jahre zu einem ausgeprägten Überangebot an Wohnungen, zu Leerständen und einem deutlichen Rückgang von Immobilienpreisen und Mieten in den oberen Marktsegmenten.

Die spekulative Überhitzung des Berliner Immobilienpreisgefüges Anfang der 90er-Jahre einerseits und die Herausbildung eines Angebotsüberhangs andererseits führten mithin – im Gegensatz zu den Annahmen der Hypothese 1 – dazu, dass die Preise im Verlauf der Dekade nicht stiegen, sondern sanken. Die Entwicklung der Bodenpreise vollzog sich demnach entgegen den in Hypothese 1 formulierten Erwartungen. Dieser Umstand ist allerdings Folge der Sonderbedingungen der deutsch-deutschen Systemtransformation, die gerade in Berlin zur Herausbildung einer spekulativen *bubble* auf dem Immobilienmarkt führte. Mit der fortschreitenden Festigung des Immobilienpreisgefüges und dem Abbau des Marktüberhangs dürften diese Einflussgrößen daher an Prägekraft verlieren.

Weitere Besonderheiten resultieren aus dem Eingreifen des Staats in die Immobilienverwertung. Dies betrifft zunächst direkte Subventionen des Landes Berlin für Modernisierung und Instandsetzung, mit deren Annahme für Hauseigentümer (nach verschiedenen Programmtypen variierende) Miet- und Belegungsbindungen verknüpft sind. Vor dem Fall der Mauer wurde Stadterneuerung in Westberlin fast ausschließlich mit öffentlichen Fördermitteln finanziert. Aufgrund des deutlich größeren Sanierungsbedarfs der Ostberliner Altbaugebiete und der tiefen Haushaltskrise Berlins wird dies heute im Allgemeinen für nicht mehr finanzierbar gehalten. Im Verlauf der 90er-Jahre wurden darum sukzessive weniger Fördermit-

4 Die Zahl der Haushalte stieg von 1991 bis 1998 von 1 754 600 auf 1 795 200, das heißt um gerade einmal 2,3 Prozent. Die Zunahme ist dabei fast ausschließlich auf die wachsende Zahl an Single-Haushalten zurückzuführen.

tel zur Verfügung gestellt und die Finanzierung der Erneuerung auf privates Kapital verschoben.

Tabelle 1: Stand der Sanierung in den Sanierungsgebieten Prenzlauer Berg¹

Dez.	Anzahl der Wohnungen	Umfassend modernisiert	Prozent	davon gefördert ²	Prozent	davon frei	Prozent
1996	32 202	4 491	14	2 895	64	1 596	36
1997	32 202	5 685	18	3 408	60	2 277	40
1998	32 202	6 863	21	3 643	53	3 220	47
1999	32 202	9 763	30	5 054	52	4 731	48

Quelle: Angaben von S.T.E.R.N. und aus dem 20. Bericht zur Stadterneuerung in Berlin (Senatsverwaltung für Bauen, Wohnen und Verkehr 1997: 36) und dem 21. Bericht zur Stadterneuerung in Berlin (Senatsverwaltung für Bauen, Wohnen und Verkehr 1999: 23) sowie eigene Berechnungen.

- 1 Aufgrund von Erfassungsproblemen werden hier nur die umfassenden Sanierungsmaßnahmen dargestellt. Addiert man zu diesen die Teilmaßnahmen (z.B. nur Heizungseinbau oder nur Instandsetzung des Dachs) hinzu, erhöht sich die Zahl der Maßnahmen ungefähr um die Hälfte.
- 2 Umfasst geförderte Maßnahmen der Programme „Soziale Stadterneuerung“, „Stadtweite Maßnahmen“, „LEBE“, „Wohnungspolitische Maßnahmen“.

Vor allem zu Beginn der 90er-Jahre wurde die Sanierung im Wesentlichen mit öffentlichen Geldern bezahlt; bis 1996 betrug das Verhältnis zwischen geförderten und frei finanzierten Sanierungen in etwa 2:1. Seitdem werden die öffentlichen Förderungen kontinuierlich reduziert. 1999 hatte sich das Verhältnis ungefähr umgekehrt: nur noch ein Drittel der (umfassenden) Sanierungsmaßnahmen wurde mit öffentlichen Mitteln unterstützt, der Rest wurde frei finanziert⁵. Im Jahr 2001 wurde die öffentliche Förderung von Erneuerungsmaßnahmen schließlich komplett abgeschafft.

Trotz der zunehmenden Dominanz privater Finanzierungsformen ist durch die umfangreiche Förderung insgesamt immerhin rund ein Sechstel des gesamten Wohnungsbestands mit direkten öffentlichen Subventionen saniert worden. Infolgedessen gibt es im lokalen Wohnungsmarkt ein „wohlfahrtsstaatliches“ Segment, in dem Mietentwicklung, Belegung und Rentabilität von Investitionen,

⁵ Für das Jahr 2000 liegen noch keine genauen Zahlen vor. Nach Auskunft des Sanierungsbeauftragten sind inzwischen aber rund 50 Prozent des Bestands saniert, der Anteil öffentlicher Subventionen ist dabei auf ein Viertel des Gesamtvolumens gesunken.

zumindest für die Laufzeit der Förderprogramme, weitgehend vom Marktgeschehen entkoppelt sind.

Eine weitere, wahrscheinlich noch wichtigere Besonderheit ergibt sich aus der Steuergesetzgebung. Denn die Sonderabschreibungsmöglichkeiten des „Fördergebietsgesetzes“ ermöglichten es Hauseigentümern in Ostdeutschland in der vergangenen Dekade, einen erheblichen Teil der Kosten für die Sanierung ihrer Immobilie als „Steuerersparnis“ zu finanzieren. Diese „Abschreibungsmöglichkeiten“ betrugen bis 1996 bis zu 50 Prozent und dann bis 1998/99 noch bis zu 40 Prozent der Sanierungskosten, die im ersten Jahr nach der Investition von der Steuer abgesetzt werden konnten⁶. Diese hohen indirekten Subventionen machten die Altbau-sanierung – gerade bei hohen Kosten und trotz geringer Mieten – für Investoren mit hohen zu versteuernden Einkommen außerordentlich lukrativ, da die durch die Investition ausgelösten „Kosten“ in Steuerersparnisse der Teilhaber transformiert werden konnten.

Aus der Finanzierung der Erneuerungsinvestitionen durch „Steuerabschreibungen“ resultiert eine Reihe von Implikationen für die Rentabilität von Erneuerungsinvestitionen, die zu weiteren Besonderheiten im Verlauf der Sanierung führen:

- Zum Ersten steigen die Steuersubventionen (vorausgesetzt die Steuerbelastung des Investors lässt die Absetzung entsprechender Beträge zu) mit den Baukosten. Eine Kosten sparende Sanierung ist darum unter Steuergesichtspunkten widersinnig. Sanierung fand aus diesem Grund im Allgemeinen „umfassend“, mit hohem Tempo, hoher Intensität und hohen Standards statt. Nur in weniger als einem Drittel der Fälle⁷ wurden nur Einzelmaßnahmen (z.B. Einbau einer Heizung) durchgeführt. Für betroffene Mieter bedeutet dies nicht nur erhebliche Belastungen durch ein ausgedehntes Baugeschehen, sondern auch, dass sie nach der Sanierung in einer Wohnung leben, die von Ausstattung und Beschaffenheit her eher für höhere Einkommensklassen konzipiert ist und bei Vorhandensein entsprechender Nachfrage in Zukunft hohe Mietsteigerungen rechtfertigt.
- Zum Zweiten ergibt sich die wohnungswirtschaftliche Rendite bei Steuerspar-Kalkulationen zum größeren Teil aus der Inanspruchnahme von Steuervorteilen und nur zu einem geringeren Teil aus Mieterträgen. Da die Bilanz einer getätigten Investition mit Steuervorteilen ausgeglichen wird, können es sich Investoren leisten, zeitweise auf hohe Mieterträge zu verzichten oder auch

6 Im Zuge der Steuerreform wurden die Sonderabschreibungen für Ostdeutschland 1998 abgeschafft. Die Steuervorteile wurden in ihrem Umfang reduziert und auf „Sanierungsgebiete“ beschränkt sowie durch eine „Investitionszulage“ ersetzt.

7 „Fälle“ bedeutet hier Genehmigungen, wobei für ein Haus bei Teilmaßnahmen verschiedene Genehmigungen beantragt werden können. Vgl. auch 20. und 21. Bericht zur Stadterneuerung in Berlin.

dort zu bauen, wo den Kosten eigentlich keine zahlungskräftige Nachfrage gegenübersteht. Investitionen erfolgten aus diesem Grund weitgehend unabhängig von den nach Sanierung real zu erwartenden Mieten und der Lage der Gebäude.

Befördert durch die Möglichkeit, Steuern zu sparen, und die Ungewissheit hinsichtlich guter oder schlechter Lagen und Erträge haben Sanierungen in Prenzlauer Berg nahezu überall stattgefunden. Auch das – allgemein als besonders attraktiv eingeschätzte – Gebiet um den Kollwitzplatz hat nur unerheblich mehr Investitionen angezogen als andere Gebiete⁸. Eine „frontier of profitability“, wie sie in US-amerikanischen Gentrification-Gebieten beobachtet wurde (vgl. Smith 1996; Reid/Duncan/Smith 1989) hat sich in Prenzlauer Berg bislang nicht herausgebildet. Gentrification hat in Prenzlauer Berg keine klare „frontier“, sondern – um bei militarisierten Metaphern zu bleiben – eher den Streuradius einer Splitterbombe im Hinterland.

Wohnungsmarkt und Mietentwicklung

Da bislang nur ein verschwindend geringer Teil der Wohnungen in Prenzlauer Berg von ihren Eigentümern bewohnt wird, gilt unser nächstes Augenmerk der Mietentwicklung. Auch diese ist stark durch bundesstaatliche, spezifisch ostdeutsche und bezirkliche Preisregulative beeinflusst.

Allgemein gilt, dass die Mietentwicklung in Deutschland stark durch Gesetze beeinflusst wird, die Mietsteigerungen nur schrittweise, in einem bestimmten, durch das „Vergleichsmietensystem“ definierten Rahmen zulassen. Zudem galten bis 1998 auf dem Gebiet der ehemaligen DDR verschiedene Übergangsregelungen, die die Mieterhöhungsspielräume eng vorgaben. Darüber hinaus wurden 1995 in verschiedenen Ostberliner Innenstadtbezirken so genannte Mietobergrenzen eingeführt, die die Mieten nach Modernisierung für einen bestimmten Zeitraum auf einem sozialverträglichen Niveau von rund sechs bis neun DM je Quadratmeter kappen sollen.

All diesen Regelungen ist gemein, dass sie Bestandsmieter wesentlich stärker schützen als Neumieter. Während z.B. bei Bestandsmietern die Mieterhöhungen (ohne Modernisierung) auf 30 Prozent in drei Jahren beschränkt sind, werden bei Neuvermietung die Mieten im Wesentlichen frei zwischen Mieter und Vermieter verhandelt. Auch die bezirklichen Mietobergrenzen, die eigentlich für alle Miet-

⁸ Am Kollwitzplatz waren Ende 1999 rund 50 Prozent der Gebäude saniert, während es im Durchschnitt von Prenzlauer Berg knapp 40 Prozent waren. Auch der Anteil umfassend modernisierter Häuser lag mit 38 Prozent über dem Durchschnittswert von 30 Prozent.

verträge gelten sollen, sind bei Neuvermietungen oft nur noch unzureichend durchzusetzen. Eine Untersuchung der Mietentwicklung in den ohne öffentliche Subventionen sanierten Häusern (argus 1999) kam zu dem Ergebnis, dass Neumieter um 25 bis 30 Prozent höhere Mieten als Altmieter zahlten; die durchschnittliche Kaltmiete von 9,46 DM/qm lag ebenfalls deutlich über dem allgemeinen Mietpreisniveau in Ostberlin (Mietspiegel).

Da Mietsteigerungen bei Bestandsmietern nur schrittweise und lediglich bis zu einem bestimmten Niveau durchzusetzen sind, ist die Marktentwicklung stark durch die Entwicklung der Mietpreise bei Neuvertragsabschlüssen geprägt. Gerade hier zeigt sich aber in jüngster Zeit – belegt durch einen „Marktmonitor – Immobilienmarkt 2000“ (BBU 2000), in dem Vermieter nach der Entwicklung der Mieten bei Neuvermietungen befragt wurden⁹ –, eine auffallende Attraktivität der innerstädtischen Ostberliner Altbaugebiete. Das Neuvertrags-Mietenniveau liegt hier – obwohl die Ostberliner Einkommen immer noch unter denen in Westberlin liegen – deutlich über dem von Westberlin. Während in Westberliner Innenstadtbezirken wie Charlottenburg, Schöneberg und Wedding für sanierte Wohnungen maximal 9,48 DM/qm verlangt werden, sind in den Ostberliner Altbaubezirken Friedrichshain, Mitte und Prenzlauer Berg Spitzenwerte von bis zu 14,- DM zu erzielen. Eine ansteigende Marktentwicklung gibt es nur hier, während die Mieten in Berlin sonst stagnieren. Bei sanierten Häusern zeigt sich zudem im Osten eine extreme Spreizung der Neuvertragsmieten (z.B. in Prenzlauer Berg 5,14 bis 11,- DM), die auf die Wirkung der Mietobergrenzen in Sanierungs- und Milieuschutzgebieten zurückzuführen ist, die zum Teil auch bei Neuvermietungen Mieten erzwingen, die weit unterhalb des Marktniveaus liegen. Während die untere Kante der Spreizung darum durch staatliche Mietpreisbindungen bestimmt wird, verdeutlicht die obere Kante die Mietsteigerungspotenziale bei Auslaufen dieser Regelungen. Dabei befindet sich der Bezirk Mitte jetzt schon auf einem sehr hohen Niveau, dem sich die aufstrebenden Marktlagen in den Ostberliner Bezirken Prenzlauer Berg, Pankow und Friedrichshain annähern. In allen anderen Bezirken stagniert der Markt.

Im Bezirksvergleich zeigt sich also eine deutliche Differenzierung des Wohnungsmarkts, bei der in den Ostberliner Stadterneuerungsgebieten in Friedrichshain, Mitte und Prenzlauer Berg die höchsten Mieten zu erzielen sind, die zudem noch steigen, während sie in fast allen anderen Lagen in Berlin stagnieren oder sogar sinken¹⁰.

9 Mietverträge in Häusern, die mit öffentlichen Fördermitteln gebaut oder saniert wurden, wurden dabei ausgeschlossen.

10 Eine Differenzierung von Marktlagen findet aber nicht nur zwischen verschiedenen Bezirken, sondern auch innerhalb von diesen statt. Eine weitere Untersuchung über Prenzlauer Berg konnte so zeigen, dass mit zunehmendem zeitlichem Abstand zur Sanierung (und damit mit

Bevölkerungsveränderungen im Gebiet

Haushaltsgrößen und Altersstruktur

Die Haushaltsgrößen in Prenzlauer Berg haben sich in den 90er-Jahren grundlegend verändert. Der Anteil der Einpersonenhaushalte ist von 1991 bis 1999 um fast 20 Prozent gestiegen und beträgt nun etwa 57 Prozent aller Haushalte – im Berliner Durchschnitt sind es 47 Prozent. Die durchschnittliche Personenzahl je Haushalt ist dadurch von 2,1 auf 1,6 gesunken. Der Berliner Vergleichswert 1999 liegt bei 1,9 Personen je Haushalt (Mikrozensus 1999). Prenzlauer Berg hat sich zu einem eindeutig von Singles dominierten Wohnquartier entwickelt.

In den Altbaugebieten des Bezirks hat es zudem einen deutlichen Rückgang in der Anzahl von Kindern und jüngeren Jugendlichen (bis 18 Jahre) gegeben. Der Anteil 25- bis unter 45-Jähriger ist hingegen von einem Drittel auf über die Hälfte angestiegen. Bei einer weiteren Unterteilung dieser Altersgruppe ist festzustellen, dass in der ersten Hälfte der 90er-Jahre vor allem die Altersgruppe der 25- bis 30-Jährigen deutlich zugenommen hat. Seit 1997 ist diese Altersgruppe wieder leicht rückläufig. Die älteren Gruppen – insbesondere 30- bis 40-Jährige – konnten hingegen ab 1995 einen leicht überdurchschnittlichen Zuwachs verzeichnen.

Bildungs- und Erwerbsstruktur

Zu Beginn der 90er-Jahre wies der Bezirk Prenzlauer Berg eine der höchsten Arbeitslosenquoten in Gesamtberlin und die höchste in Ostberlin auf – sie wurde nur noch von vier Bezirken im Westteil der Stadt übertroffen. Trotz leicht steigender Quote (von 14,66 Prozent 1991 auf 16,71 Prozent 1999) konnte der Bezirk im Vergleich zu den anderen seine Position verbessern und liegt jetzt als einziger Gründerzeitbezirk unter dem Berliner Durchschnitt (17,47 Prozent). Der durchschnittliche Anteil von Erwerbspersonen im Gebiet (68,9 Prozent im Prenzlauer Berg gegenüber 65,83 Prozent im gesamten Ostberlin) (Mikrozensus 1999, B3) bei gleichzeitig deutlich überdurchschnittlich vielen Personen im erwerbsfähigen Alter verweist auf den hohen Anteil von Studierenden, die in den Statistiken als nicht erwerbstätig geführt werden (vgl. Topos 1996: 22).

Im Bezirk ist eine wachsende Tendenz zu höheren Bildungsabschlüssen festzustellen. Trotz sinkender Einwohnerzahlen hat sich die Zahl der Bewohnerinnen und

Auslaufen der Mietobergrenzen-Regulative) die Neuvertragsmieten in den nördlichen Teilen von Prenzlauer Berg fallen, während sie in den südlich des S-Bahn-Ringes gelegenen Sanierungsgebieten steigen (TOPOS 1999: 30).

Tabelle 2: Bevölkerungsentwicklung nach Altersgruppen von 1991 bis 2000 (Anteil in Prozent)

	Unter 6		6- unter 18		18- unter 25	
	1991	2000	1991	2000	1991	2000
Gründerzeitbestand*	7,97	4,70	12,69	8,96	13,70	10,94
Ost-Berlin	7,31	4,12	14,88	13,05	9,36	9,71
Berlin	6,38	4,97	12,09	11,85	9,15	8,28

	25- unter 45		45- unter 65		Über 65	
	1991	2000	1991	2000	1991	2000
Gründerzeitbestand*	34,83	52,98	22,13	15,60	10,14	6,73
Ost-Berlin	32,85	35,54	24,78	25,39	10,82	13,20
Berlin	33,05	33,08	25,23	27,29	14,11	14,53

Quelle: Statistisches Landesamt – Abfrage der melderechtlich registrierten Einwohner und eigene Berechnungen.

* Ausgewertet wurden hier die Statistischen Gebiete 106, 110 und 111, die überwiegend mit Mietshäusern aus der Gründerzeit bebaut sind.

Bewohner, die einen Schulabschluss mit Hochschulreife (Abitur) erworben haben, erhöht. Während alle anderen Schulabschlüsse inzwischen die Werte von 1991 unterlaufen, hat sich die Zahl der Personen mit Abitur nahezu verdoppelt. Mit dieser Entwicklung nimmt der Bezirk Prenzlauer Berg eine Sonderstellung in Berlin ein. Sowohl im Ost- als auch im Westteil der Stadt nahm die durchschnittliche Anzahl von Personen mit Abitur lediglich um etwa ein Drittel zu.

Neben Effekten einer nachholenden Bildungsexpansion¹¹ kommen als wesentliche Ursache für diesen Trend nur Wanderungen in Frage. Diese verliefen offensichtlich selektiv: Haushalte mit niedrigen Bildungsabschlüssen, darunter seit 1995 verstärkt ostdeutsche Haushalte, haben das Gebiet verlassen, Haushalte mit Hochschulreife – vielfach Studierende – sind in das Gebiet gezogen. Inzwischen haben

11 Die wellenartige Entwicklung der Anzahl von DDR-Schulabschlüssen (Polytechnische Oberschule/POS) verweist zunächst bis 1995 auf einen verstärkten Zuzug von Ostberlinern und ostdeutschen Haushalten. Der deutliche Rückgang seit 1995 kann zwei Gründe haben: den vermehrten Wegzug von ostdeutschen Haushalten aus dem Gebiet und in vermutlich wesentlich geringerem Ausmaß die nachholende Erlangung der Hochschulreife an Abend- und Erwachsenenschulen.

fast 45 Prozent der Bewohnerschaft mit einem Schulabschluss das Abitur – im Gesamtberliner Durchschnitt ist es nicht einmal ein Drittel (30 Prozent).

Tabelle 3: Bevölkerung in Prenzlauer Berg nach allgemeinem Schulabschluss

Jahr	Hauptschule		Realschule		POS		Abitur	
	Anzahl	Index*	Anzahl	Index*	Anzahl	Index*	Anzahl	Index*
1991	29 600	100	9 800	100	34 700	100	25 400	100
1993	37 700	127	10 100	103	38 100	109	31 000	122
1995	27 000	91	6 100	62	39 600	112	40 500	160
1997	24 500	83	7 300	74	32 700	93	49 500	195
1999	25 300	85	10 700	109	25 800	74	47 700	188

Quelle: Statistisches Landesamt, Mikrozensus 1991–1999.

* Ausgangsbasis der Indexwerte ist das Jahr 1991 (1991=100).

Eine ähnliche Tendenz zeigt sich hinsichtlich der Zahl von Personen mit Hochschulabschlüssen. Während alle anderen Berufsausbildungsabschlüsse in ihrer Zahl stagnieren oder rückläufig sind, hat sich die Anzahl von Personen mit Hochschulabschlüssen im Gebiet seit 1991 mehr als verdoppelt. Die Anzahl von Hochschulabsolventen hat sich im Zeitraum von 1991 bis 1999 von etwa 15 500 auf fast 30 000 erhöht – jeder vierte Erwachsene des Bezirks hat also studiert. In der deutlichen Zunahme des Anteils von Personen mit Hochschulabschluss unterscheidet sich der Bezirk Prenzlauer Berg von der Entwicklung in allen anderen Bezirken Berlins. Prenzlauer Berg besitzt also eine hohe Attraktivität für hochgebildete Zuzügler. Darüber hinaus sehen Studierende nach Abschluss ihres Studiums den Bezirk nicht mehr nur als Zwischenstation ihrer Wohn- und Berufskarriere an, sondern richten sich dauerhaft hier ein.

Diese Aufwertung im Bildungsbereich schlägt sich bisher noch nicht deutlich in den Einkommensverhältnissen nieder. Noch vor wenigen Jahren galt Prenzlauer Berg als einer der ärmsten Bezirke der Stadt (vgl. Hermann/Meinlschmidt 1995; Hermann/Imme/Meinlschmidt 1998). Auch jetzt noch liegen die Haushaltseinkommen klar unter dem Ostberliner Durchschnitt. Mit Blick auf die Haushaltsgrößen (Prenzlauer Berg 1,6 Personen/Ostberlin 1,9 Personen), wird jedoch deutlich, dass Prenzlauer Berg inzwischen ein durchschnittliches Wohlstandsniveau erreicht hat. Im Vergleich zu den anderen Innenstadtbezirken weist der Bezirk die höchsten Äquivalenzeinkommen auf und nimmt jetzt eine Mittelposition innerhalb Berlins ein. Im Gegensatz zu fast allen Westberliner Innenstadtbezirken ist

hier das Äquivalenzeinkommen¹² in den letzten Jahren deutlich angestiegen (vgl. Topos 2001: 18 ff.).

Tabelle 4: Monatliche Haushaltsnettoeinkommen und Äquivalenzeinkommen in Innenstadtbezirken Berlins, 1999 (in DM)

	Mittleres Haushaltsnetto- einkommen	Äquivalenzeinkommen
Prenzlauer Berg	2 400	1 871
Friedrichshain	2 400	1 835
Mitte	2 600	1 864
Wedding	2 350	1 730
Kreuzberg	2 250	1 584
Ostberlin	2 800	1 976
Berlin gesamt	2 800	2 016

Quelle: Statistisches Landesamt, Mikrozensus 1999 und eigene Berechnungen.

Hinter dieser „Normalisierung“ der Einkommen im Bezirk verbirgt sich jedoch eine deutliche Differenzierung: die Spreizung der geringen und hohen Einkommen ist deutlicher als in anderen Bezirken und als im Durchschnitt. Während fast jeder dritte Haushalt (31,51 Prozent) in Prenzlauer Berg monatlich mit weniger als 1 400 DM auskommen muss (im Ostberliner Durchschnitt sind es 26,97 Prozent), verfügen 13,08 Prozent der Haushalte über ein Einkommen von über 3 000 DM (Ostberliner Durchschnitt 12,9 Prozent) (Mikrozensus 1999: E4). Gut und schlecht verdienende Haushalte leben eng beieinander.

Die Veränderungen der Sozialstruktur im Bezirk gehen demnach deckungsgleich mit den für einen Gentrifizierungsprozess zu erwartenden Veränderungen (vgl. Hypothese 2). Insbesondere die Einkommensverteilung belegt eine deutliche Differenzierung der Gebietsbevölkerung, die für eine Pionierphase der Gentrification und für ein kleinräumiges Nebeneinander von verdrängenden und verdrängten Haushalten spricht.

12 Mit einem Äquivalenzeinkommen kann das Wohlstandsniveau verschiedener Haushaltsgrößen und Haushaltsstrukturen verglichen werden. Dabei werden unter standardisierten Bedarfsgesichtspunkten monatliche Haushaltsnettoeinkommen gewichtet. Die angeführte Berechnung (siehe Tabelle) folgt der revidierten OECD-Skala und gewichtet den Haushaltsvorstand mit 1,0, weitere Erwachsene mit 0,5 und Kinder bis 14 Jahren mit 0,3 (siehe Statistisches Bundesamt 1999: 582 ff.; Hanesch und andere 2000: 48 ff.).

Diese Veränderungen erklären sich zudem nicht aus endogenen Entwicklungen, sondern sind Folge einer enormen Fluktuation. Bei einer leicht schwankenden Gesamtbevölkerung von 130 000 bis 140 000 haben von 1991 bis 1999 mehr als 225 000 Personen den Bezirk verlassen oder sind zugezogen (Daten des Statistischen Landesamtes). Die Mobilität ist dabei kontinuierlich gestiegen: in der zweiten Hälfte der 90er-Jahre sind jährlich um die 30 000 Personen, damit etwa ein Viertel der Gesamtbevölkerungszahl, zu- oder weggezogen¹³. Im Allgemeinen haben die Fortziehenden durchschnittliche und unterdurchschnittliche Einkommen und bestehen aus größeren Haushalten (vgl. argus 2000). Während die besser verdienenden Haushalte dabei an den Rand Berlins oder ins Brandenburger Umland ziehen, „rotieren“ die Haushalte mit geringen Einkommen, die „typischen“ Verdrängten in einem Gentrifizierungsprozess, bisher in den unsanierten Beständen des Gebietes¹⁴, ziehen in die „Platte“ oder in andere unsanierte Altbauten in Ostberlin.

Bevölkerungsveränderung und Sanierung

Die Bevölkerungsdynamik ist dort am größten, wo saniert wird. Vor allem privat finanzierte Modernisierungen führen zu hohen Auszugsquoten. Eine Untersuchung der Bewohnerstruktur in privat modernisierten Häusern (vgl. Mieterberatung/TOPOS 1998) konnte feststellen, dass 50 Prozent der Mieterinnen und Mieter erst nach der Modernisierung zugezogen waren¹⁵. In einer Studie aus der Humboldt-Universität zu Berlin wird sogar ein Neumieter-Anteil von zwei Dritteln nach der Sanierung errechnet (vgl. Häußermann/Holm/Zunzer 2002). Die durch eine Sanierung ausgelöste Fluktuation ist hier fast viermal so hoch wie im Bezirksdurchschnitt.

Mieten, Alters- und Haushaltsstruktur sowie Einkommen unterscheiden sich bei Neu- und Altmietern deutlich. 85 Prozent der neuen Bewohnerinnen und Bewohner sind zwischen 18 und 45 Jahren alt, ältere Kinder oder Senioren gibt es in dieser Gruppe praktisch nicht. Die Mehrzahl der Neumieter lebt in Einpersonenhaushalten. Die Erwerbsquote liegt über dem Gebietsdurchschnitt. Während sich bei Altmietern hier nur leichte Verschiebungen feststellen lassen, sind insbesonde-

13 In den 80er-Jahren waren es noch sieben bis 15 Prozent. Prenzlauer Berg war demnach nicht, wie oft behauptet wird, „schon immer Transferbezirk“, sondern die Fluktuation ist enorm gestiegen.

14 Mitarbeiter der im Gebiet tätigen Mieterberatung sprechen inzwischen von „Sanierungsnomaden“. Immer häufiger begegnen sie bei der Begleitung von Erneuerungsmaßnahmen Bewohnern, die bereits mehrmals vor der Sanierung in Substandardwohnungen geflüchtet sind und immer wieder von der Modernisierung eingeholt werden.

15 In einer ähnlichen Untersuchung von 1995 betrug der Anteil der Neumieter noch 40 Prozent (vgl. Mieterberatung/TOPOS 1995).

re die Anteile an Arbeitern, Arbeitslosen, Rentnern und Auszubildenden unter den Neumietern sehr niedrig. Hoch sind hingegen die Anteile an Selbständigen und Studierenden.

Die finanzielle Lage ist in den privat sanierten Häusern entsprechend gut. Extrem niedrige Haushaltseinkommen von unter 1 000 DM, die in den Sanierungsgebieten 1997 immerhin noch bei 15 Prozent der Bevölkerung auszumachen waren, lassen sich hier kaum noch finden. Höhere Einkommensgruppen sind hingegen überproportional vertreten. Infolgedessen liegt das nach Haushaltsgrößen gewichtete Äquivalenzeinkommen der Neumieter deutlich über dem der Altmieten, ebenso über jenem der Fortziehenden; es liegt auch über dem durchschnittlichen Äquivalenzeinkommen der Gebietsbevölkerung.

Tabelle 5: Durchschnittliche Äquivalenzeinkommen

Haushaltstyp	Höhe in DM
Neumieter in Privatsanierung (Mieterberatung/TOPOS 1998: 15)	2 175
Altmieten in Privatsanierung (Mieterberatung/TOPOS 1998: 15)	1 770
Fortzüge aus den Sanierungsgebieten (argus 2000: 23)	1 778
Gesamtbevölkerung Sanierungsgebiete (argus 1997)	1 442
Prenzlauer Berg (Mikrozensus 1999)	1 871
Ostberlin (Mikrozensus 1999)	1 976

Quelle: Eigene Zusammenstellung nach genannten Quellenangaben.

Durch ihre höheren Einkommen können sich die neuen Mieter auch höhere Mieten leisten. Die von ihnen im Durchschnitt gezahlte Miete liegt um etwa 3 DM/qm über jener der Altmieten (vgl. Mieterberatung/TOPOS 1998: 25) und mit durchschnittlich 10,24 DM/qm auch über den Mietobergrenzen und über dem Mietspiegel.

Privat finanzierte Sanierungen, die mit wachsender Tendenz in den 90er-Jahren zwei Drittel des gesamten Sanierungsvolumens ausmachten und weiter steigen,

haben also ganz eindeutig zu einer Verdrängung ärmerer und größerer Haushalte geführt, die durch kleinere und besser verdienende Haushalte ersetzt wurden. Die schon bei der Analyse des sozialstrukturellen Wandels für das gesamte Gebiet zutage getretenen Veränderungen lassen sich hier in extremer Form wiederfinden.

Verdeutlicht man sich den Umfang der Sanierungsinvestitionen, dann wird deutlich, dass die Modernisierung der entscheidende Motor für die sozialstrukturellen Veränderungen in Prenzlauer Berg ist.

Kunstprodukt „Prenzlberg“

Parallel zur ökonomischen Aufwertung und zum Wandel der Sozialstruktur hat Prenzlauer Berg im vergangenen Jahrzehnt eine unübersehbare kulturelle und mediale Aufwertung erlebt. Aufbauend auf Beschreibungen aus der Zeit vor dem Mauerfall (genauer Bernt 1998: 25 ff.) transformierte „Prenzlauer Berg“ in den 90er-Jahren in einer bis dahin in Deutschland unbekanntem Intensität zum Code für ein spezifisches Konsum- und Lebensstilmuster.

Die Bilder über Prenzlauer Berg geben dabei nicht einfach Realität wieder, sondern sie konstruieren diese, indem sie verschiedene Topoi neu aufnehmen, mischen, verdichten und räumlich verorten. Grob gesagt entstand der Mythos „Prenzlauer Berg“ in den 90er-Jahren aus einer Wiederaufbereitung verschiedener Grundkomponenten, die heute in Beschreibungen und Erwähnungen des Bezirks immer wieder neu kombiniert werden: 1.) Prenzlauer Berg als neues Kreuzberg¹⁶, 2.) Prenzlauer Berg als Montmartre, Soho oder Lower Eastside der neuen „Weltstadt“ Berlin, 3.) Prenzlauer Berg als Mikrokosmos des „Zusammenwachsens“ von Ost und West.

Das Viertel wurde in den 90er-Jahren von den Lifestyle-Medien eindeutig zum „funkiest part of town“ gekürt und gilt heute – wie es selbst die ansonsten eher nüchterne Homepage des Bezirksamts euphorisch proklamiert – als „lebendigster Bezirk Berlins“. Fast alle wichtigen deutschen Zeitungen haben schon einmal eine Reportage über den Kiez veröffentlicht, und kaum ein Berlin-Reiseführer kann es sich heute noch leisten, ohne ein besonderes Kapitel über den zur „Legende“ gewordenen Stadtbezirk zu erscheinen. Lokale Ereignisse, wie die Neueröffnung von Bars durch Lokalmatadoren der Kiez-Bohème¹⁷ oder die jährlichen Walpurgis-

16 Eine ARD-Fernsehserie wurde so kurzerhand von „Liebling Kreuzberg“ in „Liebling Prenzlauer Berg“ umbenannt.

17 Ein in der letzten Zeit intensiv ausgeschlachtetes Highlight war in dieser Hinsicht die Neueröffnung des „Kaffee Burger“ durch den „Dada-Poeten“ Papenfuß-Gorek, die gleich mehrere Prenzlberg-Mythen auf einem Fleck zusammenbringen konnte (ehemaliger Treffpunkt der Ostberliner Dissidenz, Russendisko, Nähe zur „Volksbühne“). Entsprechend intensiv verlief

nachtfeiern, stoßen auf überregionales Medieninteresse und werden ausführlich journalistisch begleitet.

Dieser kulturelle Boosterismus wurde in den 90er-Jahren zunehmend zum Fundament für reale Investitionen in eine „kulturelle“ Infrastruktur. Insbesondere um den Kollwitzplatz, aber in jüngster Zeit auch in der Kastanienallee/Oderberger Straße und der Lychener Straße kann man die weltweit für Gentrification-Gebiete typische Mischung aus Cafés, internationaler Cuisine, Boutiquen und Feinschmecklerläden finden. „Prenzlauer Berg“ ist in diesen Geschäften zur Marke geworden, und die geschilderten Mythen lassen sich in Namen, Innenarchitektur und Speisekarten wiederfinden. Während z.B. früher typische Berliner Kneipen nach dem Ort, an dem sie sich befanden („Dunckerquelle“, „Pappeleck“), der Küche, die sie anboten („Hackepeter“), oder dem Namen des Wirts („Antons Bierstübchen“) benannt wurden, offerieren heutige Kneipennamen – den hohen Bildungsgraden ihrer Besucher entsprechend – intellektuelle Anspielungen und Metaphern („Frida Kahlo“, „Pasternak“, „Chagall Nr. 1–3“, „Bukowski“). Am Kollwitzplatz isst und trinkt man nicht einfach, sondern man genießt die „Internationalität der elsässischen Küche“ in einem Restaurant, in dem auch US-Präsident Clinton schon gespeist hat, man goutiert die Lebensart der russischen Aristokratie oder das Gefühl, sein Bier inmitten von Dichtern und Dissidenten zu konsumieren.

Die Infrastruktur der „conspicuous consumption“ (Beauregard 1986) weist dabei eine ausgeprägte räumliche Konzentration auf. Mit Ausnahme der Gegend um die Hackeschen Höfe in Mitte und der Simon-Dach-Straße in Friedrichshain gibt es in Berlin kein Viertel, in dem sich so viel Gastronomie findet wie das Gebiet um den Kollwitzplatz und dessen Ausläufer. Im Gegensatz zu den Hauserneuerungen sind hier auch eindeutige kleinräumige Konzentrationsprozesse festzustellen. Im Sanierungsgebiet Teutoburger Platz konzentriert sich das Kneipengewerbe vor allem in der Oderberger Straße und der Kastanienallee, deren über 3 800 Kneipenplätze fast so viele Besucher anlocken sollen, wie es – vom Säugling bis zum Greis – in den umliegenden Häuserblöcken Bewohner gibt (vgl. BV Teutoburger Platz). Weitere Plätze sind in entsprechender Planung. Nur wenige Straßen weiter ist von diesem gastronomischen Boom kaum noch etwas zu sehen: In den um den Teutoburger Platz liegenden Blöcken kommen gerade einmal 0,46 Kneipenplätze auf

die Berichterstattung: Nicht nur die Mehrzahl der Berliner Tageszeitungen berichtete ausführlich – der „Tagesspiegel“ sogar mit einer ganzseitigen Reportage – über das Ereignis. Auch überregionale Medien wie der „Spiegel“ und das Fernsehen fühlten sich genötigt, vom Ort des Geschehens zu berichten. Höhepunkt der Berichterstattung war dabei sicher ein Bericht in den „Tagesthemen“ und der Auftritt des „Burger“-DJs Wladimir Kaminer in der „Harald Schmidt Show“.

einen Bewohner, in den Blöcken nördlich und südlich der Lottumstraße und nördlich der Eberswalder Straße ist es ähnlich.

Betrachtet man die Expansion gastronomischer Einrichtungen in ihrem zeitlichen Verlauf, findet sich hier auch die aus der amerikanischen Diskussion bekannte Herausbildung von „Brückenköpfen“ und „frontiers“ wieder. Während die Gegend um den Kollwitzplatz und den Wasserturm schon 1992/1993 intensiv gastronomisch erschlossen wurde, galten die das Gebiet nördlich, östlich und westlich begrenzenden Magistralen (vor allem die Danziger Straße) lange Zeit als Grenzen, die vor allem von höherpreisigen Restaurants kaum überschritten wurden. Die wenigen Versuche, die es gab, scheiterten: Die Lokale gingen pleite oder wurden demoliert. Erst in neuester Zeit verblasst diese Grenze, auch am Helmholtzplatz und in der Oderberger Straße/Kastanienallee lassen sich jetzt Restaurants finden, die sich in Nichts von ihren Pendanten am Kollwitzplatz unterscheiden. Der Kollwitzplatz wird jetzt in Event-Magazinen als glatt und langweilig beschrieben, während für Helmholtzplatz und Oderberger Straße nun jene Attribute benutzt werden, die noch vor fünf Jahren dem Kollwitzplatz zugeschrieben wurden. Als neue *urban frontier* gilt jetzt der S-Bahngraben, „Indianerland“ (Smith 1992) ist alles, was dahinter liegt.

Schlussfolgerungen

Unsere Analyse des Wandels in Prenzlauer Berg hat eine Anzahl von Ergebnissen hervorgebracht, die wir hier zunächst zusammenfassen wollen:

Der Altbaubestand des Bezirks hat in den 90er-Jahren eine deutliche Zunahme von Investitionen erlebt. Die Investitionen haben sich dabei kaum konzentriert, sondern finden sich räumlich weit gestreut. Obwohl die Mietentwicklung stark durch staatliche Eingriffe beeinflusst wird, haben sich gute Lagen herausgebildet, in denen langfristig mit hohen Mieten zu rechnen ist. Schon jetzt zählen die von neu Zuziehenden in sanierten Beständen in Prenzlauer Berg gezahlten Mieten zu den höchsten Berlins. Die Bewohnerstruktur hat sich grundlegend gewandelt und wird heute von jüngeren Singles und Doppelverdienern ohne Kinder mit höheren Bildungsabschlüssen dominiert. Dieser Trend zeigt sich besonders deutlich in mit privaten Mitteln sanierten Häusern, hier verfügen die Neumieter auch über deutlich höhere Einkommen. Parallel zum Ingangkommen realer Investitionen wurde Prenzlauer Berg symbolisch aufgewertet. Der Mythos Prenzlauer Berg führte relativ rasch und zum Teil der Sanierung der Häuser vorausgehend zu Investitionen in eine „kulturelle“ Infrastruktur, die eine ausgeprägte räumliche Konzentration aufweist.

Von den drei anfangs aufgestellten Hypothesen haben sich zwei vollauf bestätigen lassen. Modifiziert werden muss hingegen Hypothese 1: Die direkten und indirekten Subventionen haben dazu geführt, dass Investitionen nicht räumlich konzentriert, sondern flächenhaft verteilt stattfanden. Von einer „Verslumung“ Prenzlauer Bergs kann demnach keine Rede sein. Die These eines „kleinräumigen Nebeneinanders von Aufwertung und Verfall“ beschreibt zwar den gegenwärtigen Zustand, geht aber an der Entwicklungstendenz völlig vorbei. Alle Indikatoren weisen darauf hin, dass sich – zumindest in weiten Teilen der Altbaugebiete Prenzlauer Bergs – Veränderungen vollziehen, die deckungsgleich mit Gentrifizierungsprozessen sind. Wesentlicher Motor dieser Entwicklung sind Modernisierungsinvestitionen in die Altbausubstanz und die Etablierung einer „kulturellen“ Infrastruktur für die „neue Mittelklasse“. Da das Tempo der Sanierung – zumindest in den Sanierungsgebieten, die die guten Lagen im Bezirk darstellen – auf absehbare Zeit nicht nachlässt¹⁸, werden der Bestand an unsanierten Wohnungen in Prenzlauer Berg und mit ihm das für ärmere Einkommensklassen zugängliche Wohnungsangebot weiter abnehmen.

Die angloamerikanischen Gentrification-Theorien, um die eingangs aufgeworfene Frage nun im Lichte der gesichteten Ergebnisse zu beantworten, bieten für die Analyse des Nachbarschaftswandels in deutschen innenstadtnahen Wohnvierteln – zumindest im Fall Prenzlauer Berg – prinzipiell ein nützliches Analyseraster. Die Mehrzahl der in diesen Modellen prognostizierten Phänomene lässt sich auch in der Analyse des Wandels von Prenzlauer Berg wiederfinden. Allerdings weist Gentrification in Prenzlauer Berg neue räumliche Muster auf, die sich von der amerikanischen *frontier*-Bildung deutlich unterscheiden. Durch die Streuung von Investitionen über ein weites Gebiet bleibt auch kleinräumig längere Zeit ein Angebot an Substandardwohnungen erhalten, das von unteren Einkommensgruppen genutzt werden kann. Dadurch kommt es zu einem längeren Nebeneinander ärmerer und reicherer Bevölkerungsgruppen, und der Übergang von der Pionierphase zur Gentrifizierungsphase wird verzögert. Auch ärmere Haushalte haben durch die Mietregulationen eine gewisse Zeit die Möglichkeit, ein ihrem Einkommen entsprechendes Wohnungsangebot im Gebiet zu finden. Da diese Regulationen aber nach einer bestimmten Frist auslaufen, ist ihre Verdrängung damit im besten Fall nur aufgeschoben, aber nicht aufgehoben.

18 Der Grund für diese Annahme liegt auch hier in der deutschen Steuergesetzgebung, die weiterhin in Sanierungsgebieten und in Baudenkmälern hohe Steuerabschreibungen für Immobilieninvestitionen möglich macht. Die Investitionstätigkeit hat sich darum in den letzten Jahren deutlich auf die Sanierungsgebiete konzentriert und dort – nach Auskunft des Bezirksamts – auch zu einem kontinuierlichen Anstieg der Verkaufspreise für Immobilien geführt.

Der Einfluss sozialstaatlicher Regulative in einem weiterhin marktwirtschaftlich organisierten Wohnungswesen führt hier nicht dazu, dass Gentrification verhindert, wohl aber dazu, dass sie gebremst und räumlich verzerrt wird. Die Wirkung der staatlichen Regulative ist also durchaus paradox: zum einen führen die gewährten Steuersubventionen überhaupt erst dazu, dass Investitionen in den Altbaubestand rentabel werden, die in hohem Ausmaß zur Vertreibung der alten Bewohnerschaft führen. Zum anderen führt die durch diese Steuersubventionen verursachte Streuung der Investitionen dazu, dass vorerst ein Angebot an Substandardwohnungen erhalten bleibt, und die Mietpreisregulative dämpfen und verzögern die Mietsteigerung. Die – international gesehen recht weit gehenden – staatlichen Eingriffe neutralisieren Markteffekte demnach nicht, sondern dehnen sie räumlich und zögern sie zeitlich hinaus.

Eine weitere – vorwiegend ostdeutsche – Besonderheit gründet in den Gleichzeitigkeiten der Transformationsprozesse von einer Plan- zu einer Marktwirtschaft. Diese führten in den 90er-Jahren zunächst einmal dazu, dass sich ein (in internationalen Forschungen stets vorausgesetztes) auf rationalen Erwartungen basierendes Boden-, Wohnungs- und Mietpreisgefälle erst herausbilden musste. Die Abwesenheit eines solchen Rahmens machte Entwicklungen hochspekulativ und anfällig für Rückschläge. Darüber hinaus überlagern sich in Ostdeutschland die Effekte einer nachholenden (und staatlich geförderten) Suburbanisierung und der Abwanderung von Erwerbsbevölkerung in den Westen, die Ausdifferenzierung der Bevölkerung und die Aufwertung der Innenstädte. Anders als in klassischen Beispielen ist Gentrification daher in Ostdeutschland kein *back to the city movement*, es überlagern sich stattdessen bislang räumlich und zeitlich getrennte Phänomene.

Diese Wirkung staatlicher Regulative verweist auf eine Leerstelle der bisherigen Gentrification-Forschung, die den Einfluss der jeweiligen nationalen Verfasstheit des Wohnungswesens zwar verschiedentlich konstatiert, aber kaum ausgeleuchtet hat. Eine Integration institutioneller Rahmenbedingungen in die Erklärung des Nachbarschaftswandels bleibt darum ein noch zu füllendes Aufgabenfeld.

Literatur

- AG SPAS (1993), Sozialstudie Böttzowstraße. Vorbereitende Untersuchung nach § 141 BauGB, Berlin.
- AG SPAS (1992), Sozialstudie Winsstraße. Vorbereitende Untersuchung nach § 141 BauGB, Berlin.
- Alisch, Monika (1993), Frauen und Gentrification. Der Einfluß von Frauen auf die Konkurrenz um den innerstädtischen Wohnraum, Wiesbaden.
- Argus (2000), Wohnmobilität in Sanierungsgebieten. Wegzugsmotive von Haushalten aus den Sanierungsgebieten in Berlin-Prenzlauer Berg 1994 bis 1999, Berlin.

- Argus (1999), Längsschnitt-Untersuchung über die Wirkung von Mietobergrenzen auf die Mietentwicklung im freifinanziert modernisierten Wohnungsbestand in den Sanierungsgebieten von Prenzlauer Berg, Berlin.
- Argus (1997), Ermittlung gebietstypischer Mietobergrenzen in den Sanierungsgebieten Helmholtzplatz, Kollwitzplatz, Teutoburger Platz, Winsstraße, Bötzwowstraße in Berlin-Prenzlauer Berg, Berlin.
- BfS – Büro für soziale Stadterneuerung (1992), Sozialstudie Helmholtzplatz. Vorbereitende Untersuchung nach § 141 BauGB, Berlin.
- BBU – Verband Berlin-Brandenburgischer Wohnungsunternehmer (2000), BBU-Marktmonitor. Der Immobilienmarkt Berlin-Brandenburg 2000 – Wohnimmobilien, Berlin.
- Beauregard, Robert A. (1986), The chaos and complexity of gentrification, in: Smith, Neil/Williams, Peter (Hrsg.), Gentrification of the city, Boston, S. 35–55.
- Berichte zur Stadterneuerung in Berlin, Berlin (fortlaufend).
- Bernt, Matthias (1998), Stadterneuerung unter Aufwertungsdruck, Bad Sinsheim.
- Berry, Brian (1985), Islands of renewal in a sea of decay, in: Paterson, Paul (Hrsg.), The new urban reality, Washington.
- Blasius, Jörg (1993), Gentrification und Lebensstile: eine empirische Untersuchung, Wiesbaden.
- Borst, Renate/Krätke, Stefan (2000), Berlin – Metropole zwischen Boom und Krise, Opladen.
- BV Teutoburger Platz (o.J.; 2001), Gaststätten- und Restaurantgewerbe im Sanierungsgebiet Teutoburger Platz und den angrenzenden Milieuschutzgebieten, Berlin (unveröffentl. Manuskript).
- Caulfield, Jon (1994), City form and everyday life: Toronto's gentrification and critical social practice, Toronto.
- Dieser, Hartwig (1996), Restitution: Wie funktioniert sie und was bewirkt sie? In: Häußermann, Hartmut/Neef, Reiner (Hrsg.), Stadtentwicklung in Ostdeutschland, Opladen, S. 129–138.
- Featherstone, Mike (1991), Consumer culture and postmodernism. London.
- Franz, Peter (2000), Soziale Ungleichheit und Stadtentwicklung in ostdeutschen Städten, in: Harth, Annette/Scheller, Gitta/Tessin, Wulf (Hrsg.), Stadt und soziale Ungleichheit, Opladen, S. 160–173.
- Friedrich, Klaus (2000), Gentrifizierung. Theoretische Ansätze und Anwendung auf Städte in den neuen Ländern, in: Geografische Rundschau, 52. Jahrgang, Heft 7–8, S. 34–39.
- Friedrichs, Jürgen (1996), Gentrification. Forschungsstand und methodologische Probleme, in: Friedrichs/Kecskes (1996), S. 13–40.
- Friedrichs, Jürgen/Kecskes, Robert (1996) (Hrsg.), Gentrification. Theorie und Forschungsergebnisse, Opladen.
- Hamnett, Chris/Randolph, Bill (1984), The role of landlord disinvestments in housing market transformation: an analysis of flat break-up market in Central London, in: Transactions of the Institute of British Geographers, NS 17, S. 259–279.
- Hanesch, Walter (Hrsg.) (2000), Armut und Ungleichheit in Deutschland. Reinbek.
- Harth, Anette/Herlyn, Ulfert/Scheller, Gitta (1998), Segregation in ostdeutschen Städten. Eine empirische Studie, Opladen.
- Harth, Anette/Herlyn, Ulfert/Scheller, Gitta (1996), Ostdeutsche Städte auf Gentrificationkurs? Empirische Befunde zur „gespaltenen“ Gentrification in Magdeburg, in: Friedrichs, Jür-

- gen/Kecskes, Robert (Hrsg.), Gentrification. Theorie und Forschungsergebnisse, Opladen, S. 167–191.
- Harvey, David (1977), Social justice and the city, Baltimore.
- Häußermann, Hartmut/Holm, Andrej/Zunzer, Daniela (2002), Stadterneuerung in der Berliner Republik. Modernisierung in Berlin-Prenzlauer Berg, Opladen.
- Häußermann, Hartmut/Kapphan, Andreas (2000), Berlin – Von der geteilten zur gespaltenen Stadt?, Opladen.
- Häußermann, Hartmut/Siebel, Walter (1987), Neue Urbanität, Frankfurt am Main.
- Helbrecht, Ilse (1997), Stadt Bund Lebensstil. Von der Sozialraumanalyse zur Kulturräumenanalyse, in: Die Erde, Heft 128, S. 3–16.
- Herlyn, Ulfert/Hunger, Bernd (Hrsg.) (1994), Ostdeutsche Wohnmilieus im Wandel. Eine Untersuchung ausgewählter Stadtgebiete als sozialplanerischer Beitrag zur Stadterneuerung. Basel, Boston, Berlin.
- Hermann, Sabine/Imme, Uwe/Meinhardt, Gerhard (1998), Sozialstrukturatlas Berlin 1997. Eine disaggregierte statistische Sozialraumanalyse, Berlin.
- Hermann, Sabine/Meinhardt, Gerhard (1995), Sozialstrukturatlas Berlin. Erste gemeinsame Berechnung für alle Bezirke, Berlin.
- Holm, Andrej (2000), Neue Eigentümer und veränderte Investitionsstrategien – zur Ökonomie der Stadterneuerung in Berlin, in: Jacques van der Ven/Johannes van der Weiden (Hrsg.), Berlin im Umbruch, Amsterdam (Beiträge der VII. Konferenz Amsterdam–Berlin), Amsterdam, S. 213–229.
- Holm, Andrej (1999), Ausgangsbedingungen und Dimensionen städtischen Wandels – ein Stadtspaziergang durch Berlin Prenzlauer Berg, in: Schulz, Marlies/Gewand, Oliver (Hrsg.), Märkte und Strukturen im Wandel (VI. Konferenz Amsterdam–Berlin), Berliner Geographische Arbeiten, Berlin.
- Holm, Andrej/Zunzer, Daniela (2000), Prenzlauer Berg im Wandel. Stadterneuerung und sozialräumliche Veränderungen in Sanierungsgebieten, in: Gesellschaft für Regionalforschung. Seminarbericht 42, S. 27–58.
- Jager, Michael (1986), Class definition and the aesthetics of gentrification: Victoriana in Melbourne, in: Smith, Neil/Williams, Peter (Hrsg.), Gentrification of the city, Boston, S. 78–91.
- Kerstein, Robert (1990), Stage models of gentrification. An examination, in: Urban Affairs Quarterly, No. 25, S. 620–639.
- Krätke, Stefan (1991), Berlin: Umbau zur neuen Metropole, in: Leviathan, Heft 3, S. 327–352.
- Lang, Barbara (1994), Mythos Kreuzberg, in: Leviathan, Heft 4, S. 498–519.
- Ley, David (1996), The new middle class and the remaking of the central city, Oxford.
- Marcuse, Peter (1992), Gentrification und die wirtschaftliche Umstrukturierung New Yorks, in: Helms, Hans G. (Hrsg.), Die Stadt als Gabentisch, Leipzig.
- Mieterberatung/TOPOS (1998), Privatmodernisierungen in Prenzlauer Berg 1998, Berlin.
- Mieterberatung/TOPOS (1995), Privatmodernisierungen in Prenzlauer Berg, Berlin.
- PFE Büro für Stadtplanung, -forschung und -erneuerung (1993), Sozialstudie im Rahmen der Vorbereitenden Untersuchungen. Untersuchungsbereich Teutoburger Platz, Berlin.

- PFE Büro für Stadtplanung, -forschung und -erneuerung (1992), Sozialstudie im Rahmen der Vorbereitenden Untersuchungen. Untersuchungsbereich Falkplatz, Berlin.
- Reid, Laura/Duncan, Betsy/Smith, Neil (1989), From disinvestment to reinvestment. Tax arrears and turning points in the East Village, in: *Housing Studies*, Heft 4, S. 238–252.
- Reimann, Bettina (2000), *Städtische Wohnquartiere*, Opladen.
- Rink, Dieter (1996), Zur Segregation in Großstädten der DDR bzw. Ostdeutschlands, in: Kabisch, Sigrun und andere (1996), *Sozialatlas der Stadt Leipzig*, UFZ Umweltforschungszentrum Leipzig-Halle, Leipzig (unveröffentlichtes Manuskript).
- Rose, Damaris (1984), Rethinking gentrification: beyond the uneven development of Marxist Urban Theory, in: *Environment and Planning D: Society and Space*, Vol. 2, S. 47–74.
- SAS Regional-, Verkehrs- und Umweltforschung (1999), Sozialstudie Äußere Neustadt, Dresden.
- Senatsverwaltung für Bauen, Wohnen und Verkehr (SenBWV) (1999), Mitteilung – zur Kenntnisnahme – über den 21. Bericht über die Vorbereitung und Durchführung der Stadterneuerung. Drucksache Nr. 13/2240 (II.B.53), Berlin.
- Senatsverwaltung für Bauen, Wohnen und Verkehr (SenBWV) (1997), Mitteilung – zur Kenntnisnahme – über den 20. Bericht über die Vorbereitung und Durchführung der Stadterneuerung. Drucksache Nr. 13/1404 (II.B.49), Berlin.
- Smith, Neil (1996), *The new urban frontier. Gentrification and the revanchist city*, London and New York.
- Smith, Neil (1992), *New city, new frontier: the Lower East Side as Wild West*, in: Sorkin, Michael (Hrsg.), *Variations on a theme park. The new American city and the end of public space*, New York.
- Smith, Neil (1979), *Toward a theory of gentrification: a back to the city movement by capital, not by people*, in: *Journal of American Planning Association*, Heft 45, S. 538–548.
- Statistisches Bundesamt (Hrsg.) (1999), *Datenreport 1999. Zahlen und Fakten über die Bundesrepublik Deutschland*, Bonn.
- TOPOS Stadtforschung (2001), *Einkommens- und Armutsbericht Berlin 2000*, Berlin.
- TOPOS Stadtforschung (1999), *Privatmodernisierungen in den nördlichen Altbauquartieren von Prenzlauer Berg*, Berlin.
- TOPOS Stadtforschung (1996), *Teutoburger Platz-Süd, Teutoburger Platz-Nord, Kollwitzplatz-Nord, Helmholtzplatz-Nord, Falkplatz. Überprüfung der Voraussetzungen zum Erlass einer Erhaltungsordnung mit Milieuschutz nach § 172 BauGB*. Berlin.
- TOPOS Stadtforschung (1992), *Sozialstudie Kollwitzplatz. Vorbereitende Untersuchung*, Berlin.
- Weiske, Christine (1996), *Gentrification und Incumbent Upgrading in Erfurt*, in: Friedrichs, Jürgen/Kecskes, Robert (Hrsg.), *Gentrification. Theorie und Forschungsergebnisse*. Opladen.
- Zukin, Sharon (1991), *Landscapes of power: from Detroit to Disney World*, Berkeley, Los Angeles, Oxford.
- Zukin, Sharon (1982), *Loft living. Culture and capital in urban change*, Baltimore.

Patrick Le Galès: European Cities – Social Conflicts and Governance

Oxford und andere 2002, Oxford University Press, 328 Seiten

In diesem Buch geht es um eine hoffnungsvolle Frage. Explizit wird sie im Titel der französischen Ausgabe (Presses de Science Po 2003) gestellt: *Le retour des villes européennes?*

Die Arbeit am Untersuchungsobjekt – „mittlere“ westeuropäische Städte mit 200 000 bis zwei Millionen Einwohnern – beginnt mit einem Rückblick auf die „lange Geschichte der europäischen Stadt“. Eine Etappe dieser Geschichte endete mit dem Triumph des Nationalstaats im Kontext von Industrialisierung und Demokratisierung. Die nachfolgende Entwicklung zum Sozialstaat und die damit einhergehende enorme Ausweitung der Staatstätigkeit führten zu einer immer engeren Einbindung der Städte in gesamtstaatliche Regelungen und zu einer Einschränkung ihrer überkommenen politischen Autonomie.

Inzwischen werden die Karten neu gemischt. Im zweiten Kapitel geht der Autor der Frage nach, in welcher Weise Europäisierung und Globalisierung die Rahmenbedingungen städtischer Autonomie verändert haben. Der Nationalstaat hat an Zentralität eingebüßt. Seine frühere (relative) Herrschaft über die öffentlichen Politikprozesse muss er heute mit den europäischen Instanzen teilen und sich überdies mit den Zwängen der globalisierten Wirtschaft herumschlagen. Darüber ist der historische Gegensatz zwischen Staat und Städten zu einer – wenn auch immer noch wichtigen – Dimension unter mehreren geworden. „Politischen Unternehmern“, darunter den Städten, eröffnet dies neue Aktionsfelder – sofern sie sich auf das europäische Spiel einlassen, das mit seiner Kombination von finanziellen und politischen Anreizen den Ideenreichtum beim Wettbewerb um Zuschüsse und die Fähigkeit zur Zusammenarbeit in örtlichen und überörtlichen Netzwerken prämiert. Die lokalen Akteure lernen, sich in neuen ungewohnten Rollen zu bewegen.

In diesem tief greifenden Veränderungsprozess beweist die europäische Stadt eine bemerkenswert robuste Struktur. Stabilisiert durch ein dichtes Netz von öffentlichen und sozialstaatlichen Einrichtungen, das etwa einem Drittel der Stadtbevölkerung Arbeit gibt, ist sie nicht nur in geringerem Maße als US-amerikanische Städte sozial polarisiert, sondern darüber hinaus politisch auf sozialen Ausgleich programmiert. Städtebaulich ist sie in der Regel aus einem Zentrum heraus gewachsen (und nicht am Reißbrett konstruiert), was die Identifikation der Einwohner mit ihrer Stadt erleichtert. Vor allem kommt dem „Akteur Kommunalpolitik“ ein deutlich höheres Gewicht zu als in den von Wirtschaftsinteressen dominierten *urban regimes* der USA. Dadurch verbessern sich die Chancen, das Gemeinwohl

fallweise gegen ökonomische Verwertungsinteressen durchzusetzen. Dem Diktat des Marktes ist die europäische Stadt jedenfalls nicht schutzlos ausgesetzt.

Im dritten Kapitel erfolgt der Schwenk von den neuen – europäisierten und globalisierten – Rahmenbedingungen auf die „unternehmerische“ Dynamik, mit der viele Städte diese zu ihrem Vorteil nutzen. Wie bewegen sich die dynamischen Städte im Einflussdickicht von Staat, europäischer Ebene, anderen Gebietskörperschaften und den Akteuren des Marktes und der Zivilgesellschaft? Welche umfassenden Governance-Modi entwickeln sie – jenseits des Wettbewerbsparadigmas der urban regimes –, um nicht nur Investitionen, Arbeitsplätze und bestimmte Bevölkerungsgruppen anzuziehen, sondern auch die Lebensqualität ihrer Einwohner zu verbessern und der Kommunalpolitik strategische Konsistenz zu geben? Seit in den 1970er-Jahren offenbar wurde, dass der Staat nicht mehr in der Lage ist, die wirtschaftliche Prosperität der Städte zu gewährleisten, beziehen die städtischen Repräsentanten ihre Legitimität zunehmend aus ihrer Fähigkeit, lokale und überlokale Ressourcen zu mobilisieren und zu kombinieren, somit aus ihrer Leistung und nicht mehr ausschließlich aus Wahlen. Der Autor verweist in diesem Zusammenhang auf die fortschreitende Erosion des *government by committee* in England und den skandinavischen Ländern, die Herausbildung einer sichtbaren politischen Exekutive (Tendenz zur Volkswahl der Bürgermeister), die neue Nachfrage nach *leadership* und den Siegeszug des Managerialismus (*new public management*). Er meint das Aufkommen des Typus einer „European actor city“ zu beobachten, die sich durch dynamische Bürgermeister und eine besondere Fähigkeit zu Interessenaggregation, Ressourcenmobilisierung, vertikaler und horizontaler Netzwerkbildung, Bürgernähe und strategischer Politik auszeichnet.

Patrick Le Galès, der am Pariser Institut d'Études Politiques forscht und lehrt, gehört zu den produktivsten jüngeren französischen Soziologen. In seinem facettenreichen Buch verarbeitet er eine umfangreiche politikwissenschaftliche, soziologische, historische und geographische Literatur und verbindet theoretische Analysen überzeugend mit empirischen Forschungsergebnissen und immer wieder mit örtlichen Beispielen. Die Unterschiede zwischen Nord- und Südeuropa werden ebenso deutlich wie eine gewisse Sonderstellung der englischen Stadt. Es gelingt dem Autor, Kurs zu halten zwischen der Scylla einer Reifizierung der „europäischen Stadt“ und der Charybdis unendlicher Diversität. Seinem in voller Bewegung befindlichen Gegenstand wird er dadurch gerecht, dass er apodiktische Aussagen meidet und jeweils offen legt, was für und was gegen seine Thesen spricht.

Steht eine „Rückkehr der europäischen Städte“ zu erwarten? Das Buch schließt mit den Worten: „All bets are still open.“

Gerhard Banner, Bad Honnef

Mobilität und Moderne

Veröffentlichungen der Projektgruppe Mobilität am Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB)

Verkehrswissenschaft und -planung waren in der Vergangenheit stark durch technisch-ökonomische Sichtweisen geprägt. Ihr vorrangiges Ziel war die Sicherstellung der Funktionsfähigkeit des Verkehrssystems. Dies gipfelte im berühmten Leitsatz von der Leichtigkeit und Flüssigkeit des Automobilverkehrs, der jahrzehntelang die Straßen- und Städtebaupolitik von Bund, Ländern und Gemeinden geprägt hat. Mit diesem Blickwinkel ging und geht ein spezifisches Erkenntnisproblem einher, das Mobilität und Verkehr auf den Gegenstand der Ortsveränderung von A nach B reduziert. Logisches Resultat einer solchen Betrachtung ist die ökonomisch-technische Optimierung dieser Ortsveränderung. Weitere, sowohl individuelle (sozial-psychologische) als auch gesellschaftliche Facetten von Bewegung und Beweglichkeit gehen mit dieser Sichtweise verloren.

Dieses Problem hat manifeste disziplinäre Ursachen. Verkehrsbezogene Forschung und Lehre sind traditionell im Bauingenieurwesen sowie in den Wirtschaftswissenschaften verankert. Von Ausnahmen abgesehen (deren Zahl gleichwohl wächst), entspricht deren wissenschaftlicher Output mit einer gewissen Zwangsläufigkeit auch dem ideellen Input der jeweiligen Theorien und Modelle. Richtig ist aber auch, dass es Tendenzen zur Modernisierung von Verkehrsforschung, -technik und -planung gibt. Auslöser hierfür waren sowohl die gestiegenen Folgekosten des Automobilverkehrs als auch seine vor allem in Großstädten begrenzte Funktionsfähigkeit. Unter dem Begriff der Stadtverträglichkeit wird seit Mitte der 80er-Jahre an einer Integration von Städtebau und Verkehr gearbeitet. Dies hat zumindest mit Blick auf die städtebauliche Gestaltung von Verkehrsanlagen und des öffentlichen Raums sichtbare Erfolge gezeitigt. Ein echter Perspektivenwechsel ist im Verkehrssektor aber noch nicht feststellbar. Maßstab für einen solchen Bruch mit traditionellen Leitvorstellungen wäre z.B. ein anderer Umgang mit Mobilitätsbedürfnissen – anders als jenes Versprechen der Moderne, das auf gestiegene Nachfrage nach Raumüberwindung in klassischer Manier mit der Ausweitung von Verkehrsangeboten und -infrastrukturen reagiert.

Sozialwissenschaftliche Mobilitätsforschung

Hier setzen sozialwissenschaftliche Forschungslinien an, die in den letzten Jahren an Bedeutung gewonnen haben. Sie versuchen, dem augenscheinlichen Beharrungsvermögen von individuellem Verhalten und Personenmobilität auf den Grund zu gehen. Neben psycho-sozialen Aspekten von Alltagshandeln, Verkehrs-

verhalten und „Planungsresistenz“ – der sozialwissenschaftlichen Mikroperspektive – geraten dabei zunehmend auch die raum-zeitlichen Strukturen in den Blick. Diese Ansätze kritisieren nicht nur die einseitig ingenieurwissenschaftliche „Brille“ der Verkehrsforschung. Sie thematisieren auch eine Diskrepanz zwischen der nunmehr jahrzehntelang geübten Kritik am Automobilität und der im Grunde unbestreitbaren Tatsache ihrer Folgenlosigkeit. Dieses Vorgehen hat theoretisch zwei Vorteile: Zum einen wird der Blickwinkel der Verkehrs- und Mobilitätsforschung erweitert. Sie erfasst nicht nur Verhaltensgrößen, sondern auch die gesellschaftliche Dimension des (Automobil-)Verkehrs – also kollektive Projektionen und Regelkreise, die sich bekanntlich mit den individuellen Handlungsmustern eng verzahnen und gegenseitig aufschaukeln können. Zum anderen erfährt der kritische verkehrswissenschaftliche Diskurs wichtige Anstöße zur Überprüfung des eigenen Hypothesenvorrats. Denn dieser Diskurs hat, nach mindestens zwei Jahrzehnten gehaltvoller Anklage des Automobilität, genügend Anlass zu Selbstkritik und Standortbestimmung.

Eine solche gesellschaftswissenschaftliche Auseinandersetzung mit dem Verkehr steht auch im Mittelpunkt der Tätigkeit einer „Projektgruppe Mobilität“ am Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB)¹. Diese Forschungsgruppe hat spätestens seit Mitte der 90er-Jahre eine Reihe von Buchveröffentlichungen und Debattenbeiträgen zum Personenverkehr vorgelegt. Teilweise handelt es sich um kollektive Publikationen, teilweise um Dissertationsschriften, die überwiegend an der Technischen Universität Berlin eingereicht wurden. Soweit es eine gemeinsame Position der Forschungsgruppe gibt, lässt sich diese durch drei zentrale Thesen kennzeichnen:

1. Mobilität und Verkehr stellen wichtige Wegbegleiter der modernen Gesellschaft dar. In dieser Eigenschaft gewinnen sie, einem quasi säkularen Trend folgend, mit wachsender gesellschaftlicher Ausdifferenzierung (Individualisierung, Flexibilisierung) an Bedeutung.
2. Dieser Trend lässt sich nicht generell umkehren, höchstens „zähmen“. Eine „Verkehrswende“ ist mithin gescheitert.
3. Im Sinne einer Steuerung des Verkehrs muss auf andere als die bisher verfolgten Ziele und Mittel gesetzt werden. Die schematische Forderung nach Verlagerung des Kfz-Verkehrs auf den so genannten Umweltverbund (öffentlichen Nahverkehr, Fuß- und Radverkehr) geht an den zunehmend eigensinnigen, kaum planbaren Mobilitätsbedürfnissen der „modernen“ Menschen vorbei.

1 Weitere Arbeiten zu diesem thematischen Kontext, die neben den hier diskutierten Beachtung verdienen, sind z.B. Beckmann (2001), Götz und andere (1997), Kesselring (2001), Kuhm (1995, 1997), Schmidt (1999).

Einzelchriften

Dieser Forschungsansatz wird anhand unterschiedlicher theoretischer und praktischer Überlegungen konkretisiert. Weert Canzlers Untersuchung „Das Zauberlehrlings-Syndrom“ (Canzler 1996) leistet einen Beitrag zur sozialwissenschaftlichen Diskussion über Stabilität und Wandel von Techniken und der mit ihnen verbundenen Leitbilder. Dies geschieht sehr umfassend am Beispiel des Automobils und der Automobilität. Wie in der Studie dargestellt, hat dieses Leitbild bereits mindestens zwei ernsthafte Phasen der „Erosion“ hinter sich – in den 70er-Jahren („Ölkrise“) und in der zweiten Hälfte der 80er-Jahre. Diese Krisen hat der Automobilismus gleichwohl unbeschadet absorbiert. Ursache hierfür sind nach Meinung des Autors nicht nur stetige Anpassungsleistungen der tragenden Akteursgruppen Autoindustrie, Staat und Nutzergruppen. Dazu gehören beispielsweise inkrementalistische Innovationen der Fahrzeughersteller, vor allem Verbesserungen laufender Produkte. Sie sind, anders als die „großen Würfe“ wie ganz neue Fahrzeug- oder Antriebstypen, auch unter gegenwärtigen Markt- und Wettbewerbsbedingungen implementierbar.

Als für das Verkehrsproblem wesentlich wird eine der modernen Gesellschaft augenscheinlich innewohnende Tendenz zur „Entbettung“ von traditionellen Raum-Zeit-Mustern gesehen. Dieser Tendenz entsprechen Straßenfahrzeuge und die ihnen eigene Flexibilität offensichtlich idealtypisch. Dieser Umstand erklärt den bisher ungebrochenen Erfolg des Automobilismus zweifellos besser als viele Mutmaßungen, die entweder allein auf die Wirkung veränderter Raumstrukturen oder auf politische Verschwörungstheorien setzen. Der Forschungsansatz erscheint insofern auch anschlussfähig an andere gesellschaftswissenschaftliche Theorieansätze. Die Frage ist aber, ob dieses differenzierte Vorgehen von Canzler schon für die Behauptung „Eine Verkehrswende findet nicht statt“ reicht. Solche Thesen unterstellen implizit, dass diese erstens in Politik und Planung bereits praktisch verfolgt würde (was man nun wirklich nicht behaupten kann); zweitens projizieren sie feststehende Randbedingungen der Massenproduktion, -kaufkraft und -konsumtion in die Zukunft. Auch hier sind Fragezeichen erlaubt. Absolut richtig ist der Befund, dass ökologische Herausforderungen bisher überwiegend innerhalb des Systems Auto aufgegriffen wurden, ohne die Systemlogik des Automobilismus nennenswert in Frage zu stellen. Von den drei hier tangierten Diskursen wird der produkttechnische am gründlichsten aufgearbeitet. Staatliche Politikarena und kommunaler Handlungsrahmen stehen dagegen im Hintergrund. Dabei signalisiert der Begriff des „Zauberlehrlings“ einen interessanten Argumentationsfaden: nämlich die These, dass der fordistische Staat mit seiner Infrastruktur- und Angebotspolitik Geister gerufen hat, die er im Lichte objektiver Steuerungsprobleme und Wachstumsgrenzen nicht mehr loswird.

Wenn dies stimmt, und vieles spricht dafür, dann dürften Verkehrspolitik und -planung des Staates vor erheblichen Herausforderungen stehen: Denn jede Mark, die in den 60er- und 70er-Jahren in den Neubau von Straßen geflossen ist, erzwingt Unterhaltungsinvestitionen, die Jahrzehnte später in Konkurrenz zu weiterer Neubautätigkeit stehen. Parallelen sind mit Blick auf den Unterhaltungsbedarf bei der kommunalen Verkehrsinfrastruktur absehbar. Diese Spirale droht den selbstreferenziellen Charakter des modernen Verkehrssystems (Verkehr schafft die Bedingungen und die Notwendigkeit für mehr Verkehr) zu blockieren². Diese Situation stellt im Grunde eine klassische Bruchlinie der Moderne dar: Überkommenes hat ausgedient, das Neue bahnt sich zwangsläufig den Weg. Eigentlich wäre dies Anlass für eine spannende Debatte. Interessant ist, dass sie derzeit auch in den Verkehrswissenschaften kaum geführt wird.

An den aktuellen Mobilitäts- und Verkehrsdiskursen setzt die programmatische Schrift von Weert Canzler und Andreas Knie an (Canzler/Knie 1998). Auch hier ausgehend von der These, dass die vielfach geforderte „Verkehrswende“ bisher ausgeblieben sei, fordern die Autoren mit dem Begriff der „Möglichkeitenräume“ eine sozialwissenschaftliche Akzentuierung der Verkehrsforschung. Mit diesem Begriff sind zunächst Bewegung und Beweglichkeit innerhalb eines geistigen Mobilitätsraums gemeint – eines Horizonts, in dem die physische Mobilität vorweggenommen, geplant wird (ebenda: 30). Mobilität wird als geistige Beweglichkeit verstanden, sie wird insofern vom Verkehr als materieller Raumüberwindung getrennt. Der Schwerpunkt des Buchs liegt in der knappen, aber zweifellos fundierten Kritik der „Gewissheiten“ so genannter „kritischer“ Verkehrswissenschaft: In vier Thesen werden einige zentrale Grundannahmen der ökologisch orientierten Verkehrskritik auseinander genommen. Dazu gehört die Behauptung von der langjährigen zeitgesteuerten Konstanz des Verkehrsverhaltens (nach der nicht Mobilität im Sinne von Aktivitäten wachsen würde, sondern Verkehr im Sinne seines Aufwands), die bei einem differenzierten Blick auf einschlägiges Datenmaterial und „moderne“ Lebensstile so nicht haltbar sei. Gleiches gelte für die Annahme, der durch Verkehrswachstum vorproduzierte Stau erzwingt praktisch alternative „Lösungen“ – der Stadtverkehr der letzten Jahre habe den Gegenbeweis längst angetreten. Auch Planungsstrategien (Verlagerung des Verkehrs auf den ÖPNV, Förderung der „Stadt der kurzen Wege“) werden zu Recht in Frage gestellt.

2 Es offenbart sich eine klassische Sackgassensituation: man würde ein verkehrspolitisches „Weiter so!“ aus Opportunitätsgründen im Prinzip gerne weiter praktizieren. Aus finanziellen/fiskalischen Gründen sind diesbezügliche Möglichkeiten aber definitiv begrenzt – es sei denn, man würde für die Nutzung des Straßenraums eine Gebühr erheben, die in den Ausbau und die Unterhaltung des Netzes reinvestiert würde (*road-pricing*).

Bei den Schlussfolgerungen für Wissenschaft und Praxis bleibt die Publikation jedoch vieles schuldig. Wenn von der notwendigen „Re-Kontextualisierung“ der Verkehrspolitik gesprochen wird, dann meint dies nichts anderes als die Einbettung des Verkehrs in seine sozialen, raum-zeitlichen und ökonomischen Umfelder. Programmatisch neu ist das nicht. Komplexität, Sperrigkeit und mangelnde Steuerbarkeit dieser Kontexte in den Blick zu nehmen, entspricht heutigem Kenntnisstand. Doch der legt besondere Konsequenzen für Forschung und Planung nahe. Darauf gehen die Autoren aber nicht ein, abgesehen von einem knapp gehaltenen Vorschlag zur Förderung flexibler Automobilität. Die Notwendigkeit einer gesellschaftswissenschaftlichen Auseinandersetzung mit Mobilität und Verkehr wird überzeugend dargelegt. In Bezug auf die Richtung und das Handwerk einer anderen Praxis bleiben jedoch noch viele Fragen offen.

In einem gemeinsam editierten Sammelband (Buhr/Canzler/Knie/Rammler 1999) werden die Ergebnisse einer Tagung zusammengefasst, auf der aktuelle Mobilitätsentwicklungen im gesellschaftswissenschaftlichen Kontext diskutiert wurden. Die „Bewegende Moderne“ zeichnet sich demzufolge durch zunehmend ausdifferenzierte Mobilitätsbedürfnisse aus, denen mit den „alten“ Ansätzen (bloße Expansion des Automobilverkehrs) ebenso wie mit neueren Konzepten (Förderung des ÖPNV) nicht adäquat beizukommen sei. Fahrzeugverkehr als soziale Praxis erfordere sowohl neue Erklärungsansätze als auch veränderte Angebotsformen. Neben einigen lebensweltlichen und praxisorientierten Beiträgen wird dabei auch ein interessanter Faden zur sozialwissenschaftlichen Theoriebildung gesponnen, der von einer „Wahlverwandtschaft“ zwischen Mobilität und moderner Gesellschaft ausgeht (Rammler).

Eine der wesentlichen Praxisstrategien, die von der Forschungsgruppe verfolgt werden, ist ein flexibler, auf moderne Bedürfnisse eingehender Automobilverkehr, der durch organisatorische Innovationen zugleich effizient und umweltverträglich gestaltet werden soll. Gemeint ist das so genannte Autoteilen oder Car-Sharing, die Abkopplung der Kfz-Nutzung vom individuellen Kfz-Besitz. Es ist nicht nur Forschungsgegenstand, etwa im Rahmen der Begleitforschung der Berliner Stadt-auto-Aktivitäten, sondern wird auch als praktisches Experiment verfolgt³. Das Marktpotenzial des Car-Sharing ist Gegenstand einer der wenigen empirischen Untersuchungen der Gruppe (Franke 2000). Es stellt sich quantitativ noch als sehr begrenzt dar, obwohl die vielen Vorzüge von „Auto fahren, aber nicht besitzen (müssen)“ längst bekannt sind. Die Studie geht den Ursachen für diese Stagnation

³ Dazu zählt insbesondere die Einführung eines neuen Produkts durch das Unternehmen „choice“. Es bietet die Möglichkeit, das eigene Auto im Rahmen eines für Dritte offenen Leasings zur Verfügung zu stellen und dafür eine Vergütung zu erhalten. Die Nicht-Nutzung des eigenen Autos soll damit explizit über den Markt honoriert (und nicht über die Planung sanktioniert) werden.

und den Hemmnissen für eine stärkere Verbreitung des Autoteilens nach. Wichtigste Aussage: Car-Sharing muss künftig ein integraler Bestandteil eines umfassenden Angebots von Mobilitätsdienstleistungen sein, das auf einen spezifizierten Zweck gerichtet ist – nämlich den wachsenden Bedarf an flexibler Mobilität zu befriedigen und dabei einem hohen Anspruch an Verfügbarkeit und Verlässlichkeit zu genügen. Die Zusammenarbeit mit anderen, komplementären Anbietern wie ÖV- oder Bahnunternehmen wird als wichtiger Baustein für eine Expansion des Systems betrachtet, ebenso wie die verstärkte Akquisition bei solchen Unternehmen, die sich mit der Organisation von veränderten Lebenslagen befassen, also etwa Umzugs- oder Wohnungsunternehmen.

Interessantes Resultat von sieben Intensivinterviews unter Car-Sharing-Nutzern ist die Empfehlung, dass Car-Sharing seinen ideellen Gehalt als ökologisch verträgliches Transportmittel ausdrücklich vermarkten soll – also nicht nur finanzielle oder funktionale Attraktivität in Aussicht stellen, sondern zugleich eine gewisse „Sinnstiftung“ vermitteln soll. Diese würde über seine historischen Wurzeln als Ökoprojekt weit hinausgehen. „In der Öffentlichkeit muss sich Car Sharing ..., um auch weiterhin Kunden aus der bisherigen soziokulturellen Klientel zu erreichen, in erster Linie als glaubhafte ökologische Alternative präsentieren und erst in zweiter Linie als professionelle Dienstleistung. Die Neupositionierung des Angebotes ohne erkennbare Verbindungen zur ‚alten‘ Welt, ohne ideelle Bindung und ‚Identifikationsnischen‘ für die klassische Klientel scheint nicht empfehlenswert.“ (Ebenda: 207) Dass diese „Wertorientierung“ der notwendigen Professionalisierung der Anbieter nicht im Wege stehen darf, ist offensichtlich. Die auch in methodischer Hinsicht aufschlussreiche Arbeit bietet zudem einige interessante Einblicke in die Alltags- und Mobilitätsorganisation von Haushalten.

Unter dem Stichwort „Kurswechsel im öffentlichen Verkehr“ wurden schließlich Überlegungen angestellt, mit denen die öffentlichen Verkehrsunternehmen auf die anstehende Liberalisierung des europäischen Verkehrsmarktes reagieren sollen (Projektgruppe Mobilität 2001). Dazu wurde eine Verbindung zwischen neuen Nachfragemustern im Kontext eines veränderten gesellschaftlichen Verkehrsumfelds und wettbewerbsorientierten Angebotsstrategien im ÖPNV hergestellt. Die „New Economy“ erfordere auch eine „New Mobility“, ist eine der Thesen dieser Veröffentlichung. Kommunale Verkehrsunternehmen könnten nicht weiter auf den Schutz des Staates oder fragwürdige Subventionen setzen. Sie sollten individuelle Angebotsbausteine wie Car-Sharing entwickeln und offensiv „verkaufen“. Nun stellt sich zunächst die Frage, ob die Zeitdiagnose der „New Economy“ so pauschal tatsächlich Bestand hat. Zweifel daran sind offensichtlich. Darüber hinaus scheint auch die (im Kern berechnete) Kritik an tradierten Strukturen des ÖPNV überzogen: Die sozialen, ökologischen und städtebaulichen Vorzüge des öffentlichen Massenverkehrs gegenüber dem Kfz-Verkehr werden unvollständig

und sehr kurzfristig bewertet. Dagegen wird mehr oder minder vorbehaltlos für eine Individualisierung der Verkehrslandschaft plädiert, ohne dass das Risiko ihrer Verselbständigung hinreichend geklärt würde. Fraglich ist auch, ob das in der Praxis seit geraumer Zeit stagnierende und betriebswirtschaftlich immer noch prekäre Konzept des Car-Sharing tatsächlich das Potenzial für eine umfassende Modernisierung des öffentlichen Verkehrs bietet. Das hier gebotene Neue ist noch nicht so überzeugend, als dass man das Alte schon dergestalt abschreiben könnte. Insofern offenbart der Begründungszusammenhang des vorgelegten Konzepts noch erhebliche Schwächen.

Fazit

Wohlstandsentwicklung und technologischer Wandel, funktionale Differenzierung und räumliche Arbeitsteilung moderner Gesellschaften haben zu einem erheblichen Bedeutungszuwachs von Mobilität und Verkehr beigetragen. Diese Zunahme erklärt sich nur vordergründig aus dem Charakter des Verkehrs als eines autonomen technologischen Teilsystems mit selbstreferenzieller Spiraldynamik. Es scheint auch einer generellen Entwicklungslogik moderner Gesellschaften immanent zu sein. „Modern society is a society on the move“, haben die britischen Soziologen Lash und Urry schon vor einigen Jahren als These formuliert (Lash/Urry 1994). Hiervon beeinflusst hat sich, wie die hier zur Diskussion stehenden Arbeiten zeigen, eine originelle Stimme in der Mobilitäts- und Verkehrsdiskussion herausgebildet. Sie hat wertvolle Anstöße für eine Überprüfung des aktuellen Diskurses gegeben; vor allem wurde die modernisierte, faktisch aber wenig einflussreiche „kritische“ Verkehrswissenschaft und -planung einer fälligen Überprüfung unterzogen. Mit der wichtigen gesellschaftlichen Dimension des (Auto-)Verkehrs wurde ein bis dahin unterbelichteter Bereich in Forschung und Planung aufgezeigt. Berücksichtigt man weitere Arbeiten aus diesem Themenfeld (siehe Literatur), dann ist es zweifellos berechtigt, von den Grundlegungen einer sozialwissenschaftlichen Mobilitätsforschung zu sprechen. Diese Diskussion hat zumindest ansatzweise auch Eingang in die Förderpolitik des Bundes gefunden, wie Projekte des Forschungsschwerpunkts „Mobilität und Verkehr“ der Bundesregierung zeigen. Mit dem Konzept des Autoteilens (Car-Sharing) verbinden sich zudem interessante Praxisexperimente, die es vielleicht einmal erlauben, eine Brücke zwischen dem Kfz als attraktivem, individuellem Vehikel auf der einen Seite und seiner rationalen, kollektiv verträglichen Nutzung auf der anderen Seite zu bauen.

Resümiert man den Stand der Mobilitätsforschung am Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB), bleibt gleichwohl eine Reihe offener Fragen, zum Beispiel mit Blick auf die Größenordnung, in der die behaupteten gesellschaftlichen Trends belegt sein wollen. Gemessen an der Deutlichkeit, gelegentlich auch

dem recht hohen Anspruch, mit dem die strategischen Argumente dieser Forschung vorgetragen werden, ist ihre empirische Basis eher schwach. Bevor ein umfassender sozialer Wandel in seiner Bedeutung für Mobilität und Verkehr ausgerufen wird, müsste man ihn – nach Volumen, Dynamik und Wirkungsbeziehungen – solide belegen. Dies gilt für die Definition gesellschaftlicher Makromilieus ebenso wie für ihre „Übersetzung“ in bestimmte Annahmen über ein daraus resultierendes „neues“ Mobilitätsverhalten. Hinzu kommen eine tendenzielle Großstadtlastigkeit und ein einseitiger Milieubezug der Forschung. Natürlich sind die Großstädte prädestiniert für die Thematisierung des Verkehrs, schließlich verdanken sie ihre Attraktivität und Lebensfähigkeit zu einem Gutteil der Erreichbarkeit, wie sie unter dem Joch des Pkw-Verkehrs zu ersticken drohen. Doch das libertär-hedonistische, urbane Milieu der „Goldkettchen-Seilschaften“ (Häußermann/Siebel 1987: 19), mit dem hier vorrangig argumentiert wird, kann kaum als Kronzeuge des bemühten sozialen Wandels gelten. Es wäre auch interessant zu wissen, wie sich andere als die ökologisch aufgeklärten Mittelschichten in den Städten fortbewegen, wie Gruppen mit Mobilitätszwängen in prekären Lebenslagen umgehen und vieles andere mehr.

Schließlich sind auch die von einer Flexibilisierung und Individualisierung des Verkehrs ausgehenden Effekte noch weitgehend unbekannt. Es ist zumindest derzeit schwer zu beurteilen, welche Steuerungsoptionen und welche Wirkungen von dem „modernen“ Politikmodell glaubwürdig ausgehen können, das hier vertreten wird. Solange der Verkehr endliche Ressourcen aufzehrt und in seiner Masse nicht stadtverträglich organisiert ist, muss die Trendentwicklung kritisch überprüft werden. Mit Blick auf die gerade auch in der WZB-Forschung wiederholt rezipierte Erfolgsgeschichte des Automobilverkehrs bleibt zu fragen, wodurch denn die Steigerungslogik des Automobils gebremst werden kann. Ausgerechnet durch das Auto? Es geht ja um einen resistenten Regelkreis, der sich aus Mobilitätsnachfrage, Schaffung neuer Möglichkeiten, womöglich neu geweckten Begehrlichkeiten der Konsumenten speist und selbst verstärkt. Lässt sich dieser durch einen „rationalen“ Umgang mit dem Automobil durchbrechen, obwohl dessen Affinität zu Tendenzen einer Verselbständigung offenkundig ist (ganz zu schweigen von seinem irrationalen Gehalt als Statusvehikel, Objekt angeblicher Selbstverwirklichung oder Ausdruck männlicher Energien)?

Auch die bisherigen Versuche zur Ableitung von „Produkten“ aus der sozialwissenschaftlichen Mobilitätsforschung können noch nicht überzeugen. Vielleicht ist die Gesellschaft noch nicht so weit, dass sie den Angeboten der „New Mobility“ in ausreichendem Maße Folge leistet. Vor allem gibt die WZB-Forschung noch keine Antwort auf die Schlüsselfrage der regulatorischen Feinsteuerung: wie ein wohlverstandenes, zielgerichtetes Zusammenspiel von Selbstorganisation und „Planung“ aussehen kann, das Flexibilität ermöglicht, ohne in den Aporien der

Autogesellschaft zu enden. Es könnte stattdessen sein, dass die Figur des Zauberlehrlings hier auf sehr sinnige Weise wiederkehrt: indem die modernen Apologeten des Autos den Geist der flexiblen Mobilität, den sie losgelassen haben, nicht wieder einfangen können. Unbestritten ist indes das Verdienst, einen wichtigen Gegenstand der verkehrsbezogenen Forschung aufgezeigt und substantiell angereichert zu haben.

Rezensierte Schriften

- Canzler, Weert, Das Zauberlehrlings-Syndrom. Entstehung und Stabilität des Automobil-Leitbildes, Berlin 1996 (edition sigma).
- Canzler, Weert/Knie, Andreas, Möglichkeitsräume. Grundrisse einer modernen Mobilitäts- und Verkehrspolitik, Wien 1998 (Böhlau).
- Buhr, Regina/Canzler, Weert/Knie, Andreas/Rammler, Stephan (Hrsg.), Bewegende Moderne. Fahrzeugverkehr als soziale Praxis, Berlin 1999 (edition sigma).
- Franke, Sassa, Car Sharing: Vom Öko-Projekt zur Dienstleistung, Berlin 2001 (edition sigma).
- Projektgruppe Mobilität, Kurswechsel im öffentlichen Verkehr. Mit automobilen Angeboten in den Wettbewerb, Berlin 2001 (edition sigma).

Weitere Quellen

- Beckmann, J., Risk Mobility. The filtering of automobility's unintended consequences. Ph.D. Dissertation, University of Copenhagen, Dept. of Sociology, Copenhagen 2001.
- Götz, Konrad/Jahn, Thomas/Schultz, Irmgard (Bearb.), Mobilitätsstile – ein sozial-ökologischer Untersuchungsansatz. Forschungsbericht. Stadtverträgliche Mobilität, Bd. 7. 2., überarb. Aufl. Frankfurt/Main 1998 (Institut für sozial-ökologische Forschung).
- Häußermann, Hartmut/Siebel, Walter, Neue Urbanität, Frankfurt/Main 1987 (Suhrkamp).
- Kesselring, Sven, Mobile Politik. Ein soziologischer Blick auf Verkehrspolitik in München, Berlin 2001 (edition sigma).
- Kuhm, Klaus, Das eilige Jahrhundert, Hamburg 1995 (Junius).
- Kuhm, Klaus, Moderne und Asphalt. Die Automobilisierung als Prozess technologischer Integration und sozialer Vernetzung, Pfaffenweiler 1997 (Centaurus).
- Lash, Scott/Urry, John, Economies of Signs and Space, London und andere 1994 (Sage).
- Schmidt, Gert (Hrsg.), Automobil und Automobilismus. Jahrbuch Technik und Gesellschaft, Bd. 10. Frankfurt/Main, New York 1999 (Campus).

Markus Hesse, Berlin

Henning Jäde, Franz Dirnberger und Josef Weiß: Baugesetzbuch, Baunutzungsverordnung. Kommentar

3. überarbeitete Auflage Stuttgart und andere 2002. Richard Boorberg Verlag, 1388 Seiten und

CD-ROM Baugesetzbuch, Baunutzungsverordnung context 3.0 – Der intelligente Systemkommentar auf CD-ROM, Richard Boorberg Verlag Stuttgart

Der nun in dritter Auflage erschienene Kommentar von Jäde, Dirnberger und Weiß zum Baugesetzbuch und zur Baunutzungsverordnung ist – wie die Voraufgaben – ein für die kommunale Verwaltung und für die sonst mit der Materie befassten Berufsgruppen bewährter Handkommentar. Seine Stärke liegt in der präzisen, gut strukturierten, kurzen und übersichtlichen Darstellung, die durchweg auf die im jeweiligen Kontext vorliegende obergerichtliche und höchstrichterliche Rechtsprechung verweist. Der Kommentar verzichtet auf die ausführliche Diskussion von Streitfragen und die vertiefende Darstellung von Problemen. Auf diese Weise gelingt es, die Kommentierung insgesamt noch im Umfang eines Handkommentars zu halten. Gleichwohl wird hier in der Regel eine sichere Orientierung geboten, ohne dass damit weitere Vertiefungen im Einzelfall überflüssig werden.

Die Neuauflage arbeitet die durch das Gesetz zur Umsetzung der UVP-Änderungsrichtlinie, der IVU-Richtlinie und weitere EG-Richtlinien zum Umweltschutz vom 27. Juli 2001 (BGBl. I S. 1950) geänderten Rechtsanforderungen ein. So wird die Kommentierung zum neuen § 2 a BauGB „Umweltbericht“ auf sieben Seiten neu aufgenommen. Da zum neuen Recht Rechtsprechung bislang fehlt, gehen die Kommentatoren hier auf wichtige Beiträge aus dem Schrifttum ein. Im Übrigen wird aber ganz bewusst auf die Rezitation des einschlägigen Schrifttums weitgehend verzichtet, um die Kommentierung im Umfang nicht zu überfrachten. Auch auf die schlichte Auflistung des einschlägigen Schrifttums bei den einzelnen Paragraphen wird verzichtet, obwohl dies zweifellos beim Auffinden vertiefender Quellen erheblich helfen könnte.

Sehr kurz ist die Kommentierung zur Baunutzungsverordnung geraten. Die Vielzahl rechtlicher Abgrenzungsfragen zu den einzelnen Nutzungsbegriffen und Gebietsvorschriften kann auf 120 Seiten nicht wirklich vollständig dargestellt werden. Dies mag verzeihlich sein, da die Kommentierung zur Baunutzungsverordnung deutlich mehr Hinweise auf einschlägige Literatur und vor allem auf zahlreiche Entscheidungen der oberen Gerichte wie des Bundesverwaltungsgerichts enthält. Diese Verweise sind die herauszustellende Stärke des Kommentars insgesamt.

Hilfreich sind die Verweise vor allem, wenn gleichzeitig Zugriff auf die CD-ROM genommen werden kann. Auf dieser CD-ROM sind neben der Kommentierung von Baunutzungsverordnung und Baugesetzbuch über 3 900 höchstrichterliche und obergerichtliche baurechtliche Entscheidungen in der Regel im Volltext zu finden. Grundlage der Entscheidungssammlung sind die Juris-Datenbanken zum Baurecht. Zudem finden sich einige Gesetze und Verordnungen wie z.B. die Bauordnungen der Länder, die Gesetzmateriale zum Baugesetzbuch, frühere Fassungen des Baugesetzbuchs und der Baunutzungsverordnung. Die Suchfunktion kann auf einzelne der vorgenannten Bereiche beschränkt oder auf den gesamten Datenbestand der CD-ROM ausgedehnt werden. Die Suche kann über Begriffe erfolgen. Möglich ist aber auch die Recherche über einen Gliederungsbaum. Die einzelnen Bereiche der CD-ROM sind miteinander verlinkt. Dies erleichtert vor allem den Zugriff auf die in der Kommentierung angeführten Gerichtsentscheidungen, die durch bloßen Mausklick aufgerufen werden können. In der Printversion des Kommentars sind die zitierten Gerichtsentscheidungen mit einer vierstelligen „easy-Link“-Nummer versehen. Durch Eingabe dieser Nummer in einem speziellen Suchfeld kann die entsprechende Entscheidung auf der CD-ROM unmittelbar aufgerufen werden. Die Verknüpfung von Kommentar und Rechtsprechungssammlungen stellt den besonderen Vorteil gegenüber bloßen Rechtsprechungssammlungen dar.

Das Programm lässt sich problemlos unter Windows 2000 und Windows 95 auch von Laien installieren. Für die Benutzung wird der Internet Explorer Version 5.5 oder 6.0 vorausgesetzt. Die Nutzung anderer Browser ist nicht möglich. Der entsprechende Internet Explorer wird von der CD automatisch mitinstalliert. Voraussetzungen sind: Windows 9x, ME, NT 4.0 oder 2000, mindestens 22 MB freier Festplattenplatz (davon unter Windows 2000 mindestens 6,5 MB in der Systempartition), 32 MB Arbeitsspeicher. In einem kleinen Handbuch werden die Installation und die Bedienung des Programms kurz und verständlich erläutert.

Insgesamt zollt den Verfassern ein großes Lob, da ihnen die Balance zwischen dem Ziel einer kurzen und notwendigerweise nicht immer ausreichend vertiefenden Darstellung und einer sicheren Orientierung für den Alltag der Anwendungspraxis gelungen ist.

Arno Bunzel, Berlin

Hans Carl Fickert und Herbert Fieseler: Baunutzungsverordnung. Kommentar unter besonderer Berücksichtigung des Umweltschutzes mit ergänzenden Rechts- und Verwaltungsvorschriften

10. Auflage Stuttgart 2002, Verlag Kohlhammer, 1347 S.

Der Kommentar von Fickert und Fieseler zur Baunutzungsverordnung ist und bleibt ein für die Baurechtspraxis unverzichtbares Standardwerk. Die nun vorgelegte 10. Auflage enthält im Wesentlichen eine Fortschreibung der bisherigen Kommentierung unter Berücksichtigung der neueren Rechtsentwicklung (insbesondere durch das Gesetz zur Umsetzung der IVU-Richtlinie, der UVP-Änderungsrichtlinie sowie weiterer europäischer Richtlinien vom 27. Juli 2001). Dementsprechend ist im Anhang wegen der Bedeutung für die Gemeinden das neu gefasste UVP-Gesetz auszugsweise abgedruckt. Das seit der 9. Auflage erschienene Schrifttum sowie die obergerichtliche und höchstrichterliche Rechtsprechung haben an zahlreichen Stellen des Kommentars zu Ergänzungen und Abänderungen der bisherigen Fassung geführt. Dazu gehören unter anderem Fragen der Gesundheitsbeeinträchtigungen durch die allorts errichteten Mobilfunkanlagen, die Bedeutung der TA-Lärm auf die gewerblichen Anlagen (§ 9 BauNVO) und der Sondergebiete nach den §§ 10 und 11 BauNVO, wobei hier die Einkaufszentren, Factory-Outlet-Center und großflächigen Einzelhandelsbetriebe von herausragender Bedeutung sind. Auf die neuen Anforderungen des UVP-Gesetzes sowie die Durchführung der UVP im Rahmen der Bauleitplanung wird im Kontext von § 9 BauNVO eingegangen.

In bereits bewährter Weise stellen die Verfasser das städtebaurechtliche Instrumentarium unter besonderer Berücksichtigung seiner Bedeutung für den Umweltschutz, und hier insbesondere für den Immissionsschutz, dar. Unter anderem wird auf Fragen des Verkehrslärmschutzes, des Lärmschutzes gegen Sportanlagen und gewerbliche sowie verkehrliche Anlagen, der Luftverunreinigungen, der Beeinträchtigung durch landwirtschaftliche Gerüche, des städtebaulichen Klimaschutzes, des Bodenschutzes und der Altlastenproblematik eingegangen. Die Kommentierung legt besonders Wert darauf, die zahlreichen Rechtsbegriffe, denen zum Teil ein hoher Abstraktionsgrad eigen ist, ausführlich zu erläutern, um den planenden Dienststellen, den bautechnischen Verwaltungen sowie allen, die mit bauplanungsrechtlichen Fragen befasst sind, eine möglichst anschauliche Arbeitshilfe an die Hand zu geben.

Hervorzuheben ist, dass es den Begründern und Autoren des Kommentars gelungen ist, mit Dietrich Determann und Hans Ulrich Stühler zwei kenntnisreiche

und erfahrene kommunale Praktiker für eine Mitarbeit an der Kommentierung zu gewinnen. Die Qualität der Kommentierung wird hierdurch tendenziell noch erhöht. Trotz aller Vorzüge ist wie bei vielen Standardwerken auch hier leider zu konstatieren, dass der Umfang des Werkes mit der Neuauflage erneut zugenommen hat. So wird Ballast vorheriger Auflagen mitgeschleppt, der die Lektüre manchmal erschwert. Den Autoren ist zu wünschen, dass sie den „Kraftakt“ zu einer schrittweisen echten Neubearbeitung bei den zweifelsohne erfolgenden weiteren Auflagen wagen. Aber auch so bleibt „der Fickert/Fieseler“ eine unverzichtbare Fundgrube für alle Fragen der Baunutzungsverordnung.

Arno Bunzel, Berlin

Autorinnen und Autoren

- Dr. Matthias Bernt*, wissenschaftlicher Mitarbeiter am UFZ – Umweltforschungszentrum Leipzig-Halle GmbH (Sektion ÖKUS), Permoserstr. 15, D-04318 Leipzig, E-Mail: bernt@alok.ufz.de
- Dipl.-Sozialwissenschaftler Andrej Holm*, Promotionsstudent am Institut für Sozialwissenschaften der Humboldt-Universität zu Berlin, Unter den Linden 6, D-10099 Berlin, E-Mail: a.holm@sowi.hu-berlin.de
- Prof. Dr. Helmut Klages*, Dipl.-Volkswirt, o. Professor für empirische Sozialwissenschaften, insbesondere Soziologie (Organisations- und Verwaltungssoziologie), Deutsche Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer, Postfach 1409, D-67324 Speyer, E-Mail: klages@dhw-speyer.de
- Dr. Paul von Kodolitsch*, Deutsches Institut für Urbanistik (Difu), Berlin, Abteilung Fortbildung, Straße des 17. Juni 112, D-10623 Berlin, E-Mail: kodolitsch@difu.de
- Prof. Dr. Christoph Reichard*, Lehrstuhl Public Management/Betriebswirtschaftslehre mit dem Schwerpunkt öffentliche Verwaltungen/Unternehmen, Kommunalwissenschaftliches Institut der Universität Potsdam, Am Park Babelsberg 14, Haus 7, D-14482 Potsdam, E-Mail: reichard@rz.uni-potsdam.de
- Prof. Dr. Heinrich Reiner mann*, Deutsche Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer, Lehrstuhl für Verwaltungswissenschaft und Verwaltungsinformatik, Postfach 1409, D-67324 Speyer, E-Mail: reinermann@dhw-speyer.de
- PD Dr. Werner Schönig*, Volkswirt und Privatdozent für Sozialpolitik am Forschungsinstitut für Sozialpolitik der Universität zu Köln; zurzeit als Sachverständiger Mitglied der Enquete-Kommission „Zukunft der Städte in Nordrhein-Westfalen“ des Landtags NRW. Forschungsinstitut für Sozialpolitik der Universität zu Köln, Klosterstr. 79b, D-50931 Köln, E-Mail: schoenig@wiso.uni-koeln.de.
- Prof. (emer.) Dr. Hellmut Wollmann*, Humboldt-Universität zu Berlin, Institut für Sozialwissenschaft, Unter den Linden 6, D-10099 Berlin, Gesellschafter des Instituts für Stadtforschung und Strukturpolitik GmbH (IfS), Berlin, E-Mail: hellmut.wollmann@rz.hu-berlin.de

DEUTSCHE ZEITSCHRIFT FÜR KOMMUNALWISSENSCHAFTEN

versteht sich als Forum für alle an der Stadt- und Gemeindeforschung beteiligten kommunalwissenschaftlichen Disziplinen.

In ihren Beiträgen befassen sich in- und ausländische Autorinnen und Autoren mit Fragen von aktueller Bedeutung für die kommunale Praxis und den kommunalen Erfahrungsaustausch.

Die Buchbesprechungen stellen eine Orientierungshilfe im kommunalen Schrifttum dar.

Die Zeitschrift wendet sich nicht nur an Fachwissenschaftlerinnen und Fachwissenschaftler, sondern bietet auch Leserinnen und Lesern aus der Kommunalpolitik und der Praxis in den Stadtverwaltungen notwendige Informationen.

Bezugsbedingungen:

Die Zeitschrift erscheint in zwei Halbjahresbänden. Das Jahresabonnement kostet 35,- Euro zuzüglich Versandkosten.

ISSN 1617-8203

Die englischsprachige Fassung der Zeitschrift ist unter dem Titel „German Journal of Urban Studies“ im Internet (www.difu.de) zugänglich.

Bitte ausschneiden oder kopieren

BESTELLCOUPON

einsenden an:

Deutsches Institut für Urbanistik
Postfach 12 03 21, 10593 Berlin

oder per Fax:

030 / 39 001 275

Ich (wir) abonniere(n) die Deutsche Zeitschrift für Kommunalwissenschaften zum Jahresabonnementspreis von 35,- Euro zuzüglich Versandkosten. Die Zeitschrift erscheint in zwei Halbjahresbänden. Kündigung des Abonnements sechs Wochen vor Jahresende beim Deutschen Institut für Urbanistik, Postfach 12 03 21, 10593 Berlin.

Name/Vorname: _____

Straße: _____

PLZ/Ort: _____

Datum: _____ Unterschrift: _____

Diese Bestellung kann innerhalb von 14 Tagen nach Absendung des Bestellcoupons schriftlich beim Deutschen Institut für Urbanistik widerrufen werden. Zur Wahrung der Frist genügt die rechtzeitige Absendung des Widerrufs innerhalb dieses Zeitraums (Datum des Poststempels).

Datum: _____ Unterschrift: _____

