

## **Bürgerkommune**

### **Potentiale und Grenzen einer demokratischen Leitidee**

***Paul-Stefan Roß und Roland Roth***

Seit fast 20 Jahren wird in Deutschland über die »Bürgerkommune« diskutiert. Entwickelt hat sich ein fachlicher und in Teilen akademischer Diskurs, der eine gewisse Eigenständigkeit erreicht und zu einer Reihe übereinstimmender Eckpunkte geführt hat. Während das Leitbild »Bürgerkommune« auf der einen Seite wiederholt für tot erklärt wurde, erscheinen auf der anderen Seite neue und durchaus umfassende Publikationen zum Thema (1). Insbesondere aber ist in der kommunalen Praxis die Suche nach neuen Verantwortungsteilungen, Verhältnisbestimmungen und demokratischen »Checks and Balances« (2) zwischen Bürgerschaft, Kommunalparlamenten, Kommunalverwaltungen und Wirtschaft, um die es in der Debatte zur Bürgerkommune im Kern geht, in vollem Gange. Diese Suche erlebte einen neuen Schub durch jene Debatten, die nicht zuletzt unter dem Eindruck von Kontroversen um Großprojekte wie Stuttgart 21 unter dem Stichwort Bürgerbeteiligung geführt werden. Mit der verstärkten Zuwanderung von Geflüchteten hat zudem die Idee kollaborativer Netzwerke an Bedeutung gewonnen. Konkret geht es dabei darum, wie das freiwillige Engagement und der gestaltende Einfluss von Einwohner/innen am besten zu organisieren und mit kommunalen und kommerziellen Akteuren zu vernetzen ist, um seinen wichtigen Beitrag zur Gestaltung lokaler Politik – nicht nur im Bereich der Integration dauerhaft zu garantieren. Von daher verwundert es nicht, dass Städte und Gemeinden bei ihrer Suche nach konzeptioneller Orientierung nach wie vor bei dem fündig werden, wofür das Leitbild Bürgerkommune steht: mal in ausdrücklicher Verwendung des Begriffs, mal unter anderen Begrifflichkeiten. Daher lohnt es sich, ausgehend von der aktuellen Situation die Potentiale und Grenzen dieser demokratischen Leitidee erneut auszuloten – »Bürgerkommune revisited«.

### **Geschichte und Konturen des Leitbilds**

Die in Deutschland seit Ende der 1990er Jahre geführte Diskussion zur Bürgerkommune zeichnet sich dadurch aus, dass sie im Wesentlichen im Umfeld von Reformnetzwerken zur Förderung von Bürgerengagement und Bürgerbeteiligung geprägt wurde und wird. Zu nennen sind etwa die Landesnetzwerke Bürgerschaftliches Engagement Baden-Württemberg und Bayern, das Bundesnetzwerk bürgerschaftliches Engagement oder das Netzwerk »Kommunen der Zukunft«, das Netzwerk Bürgerbeteiligung oder die baden-württembergische Allianz für Beteiligung, das CIVITAS-Netzwerk und die Allianz für vielfältige Demokratie. Treibende Akteure sind u.a. die kommunalen Spitzenverbänden bzw. ihnen verbundenen Organisationen, z. B. Kommunale Gemeinschaftsstelle (KGSt) und Deutsches Institut für Urbanistik (Difu), sowie Stiftungen (insbesondere die Bertelsmann-Stiftung). Im Wesentlichen lassen sich vier verschiedene Zugänge identifizieren.

■ **Die Diskussion über die Bürgerkommune als Fortsetzung und Weitung des Diskurses zur Verwaltungsreform**

Für die erste Phase der Diskussion über die Bürgerkommune ist die seit Mitte der 1980er geführte Reformdebatte zur Modernisierung der öffentlichen Verwaltung ein zentraler Anknüpfungspunkt. Daher wird Bürgerkommune zunächst vor allem als ein Paradigma für die öffentliche Verwaltung und die Kommunalparlamente in Städten und Gemeinden aufgefasst. Dabei wird von einem Wandel kommunaler Leitbilder gesprochen, der an den Begriffen »Ordnungskommune« / »Behörde«, »Dienstleistungskommune« und eben »Bürgerkommune« festgemacht und als »Paradigmenwechsel« – oder zumindest »Akzentverschiebung« – dargestellt wird. Das Leitbild Bürgerkommune wird dabei auch als (eine) Antwort auf die spätestens zu Beginn der 2000er Jahre zutage tretenden Defizite des Neuen Steuerungsmodells interpretiert. Obwohl die Diskussion ihren Ausgangspunkt in der Verwaltungsreform hat, wird im weiteren Verlauf Bürgerkommune durchgängig als Leitbild für die lokale Gesellschaft insgesamt aufgefasst, nicht allein als Leitbild der Kommunalverwaltung. Im Mittelpunkt der Bürgerkommune steht nicht die lokale Verwaltungskörperschaft, sondern die örtliche Gemeinschaft, zu der Politik, weitere öffentliche Institutionen, Wirtschaft, Dritter Sektor und die Bürgerinnen und Bürger gehören.

■ **Pragmatische Erweiterung von Bürger-Rollen in einer »Bürgerkommune light«**

Ebenfalls eng mit Diskursen der Verwaltungsmodernisierung verknüpft, jedoch deutlich stärker theoretisch-systematisch entfaltet und empirisch rückgebunden, präsentiert sich das Modell von Bürgerkommune, das Bogumil, Holtkamp und Schwarz erstmals zwischen 2001 und 2003 vorlegen und in den folgenden Jahren fortschreiben. In diesem Modell wird zwischen drei unterschiedlichen Rollen von Bürgerinnen und Bürgern differenziert, in denen diese am politischen Geschehen in der Bürgerkommune beteiligt sind: nämlich als »Kunden« kommunaler Dienstleistungen, als aktiv beteiligte »Mitgestalter« (v. a. in der Politikumsetzung, aktives Mitproduzieren des Outputs) sowie als »Auftraggeber« (v. a. in der Politikformulierung). Diese drei Rollen machen die »Säulen der Bürgerkommune« aus und müssen gleichmäßig gestärkt werden. Diesem Bemühen sind jedoch in der Realität der Städte und Gemeinden Grenzen gesetzt: Verfassungsmäßige Grenzen, was etwa das Maß an Bürgerbeteiligung betrifft, aber auch finanzielle Grenzen, was die nötigen Investitionen in systematische Förderung von Bürgerengagement und -beteiligung betrifft. Daher empfehlen die Autoren/innen pragmatisch, es im Zweifelsfall zunächst mit der »Bürgerkommune light« zu versuchen, d.h. sich auf einige wenige zentrale Punkte zu konzentrieren.

■ **Das »Leitbild Bürgerkommune« als Kondensat der Erfahrungen reformorientierter Kommunen**

War sie Anfang der 1990er Jahre einer der wichtigsten Wegbereiter der Einführung des New Public Managements in Deutschland, legt die Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement 2014 einen gut fünfzigseitigen Bericht »Leitbild Bürgerkommune« (3) vor. Das primär an Leitungen von Kommunalverwaltungen gerichtete Papier ist gemeinsam mit Leitungs- und Fachkräften solcher Kommunen erarbeitet worden, die in den vergangenen Jahren in verschiedenen Programmkontexten intensiv an Strukturen und Prozessen zur Förderung von bürgerschaftlichem En-

agement und Bürgerbeteiligung gearbeitet haben. Insofern präsentiert sich das Papier von seinem Gesamtcharakter her als eine »Empfehlung von Kommunen für Kommunen«. Der Grundtenor ist pragmatisch: Mögliche Probleme werden nicht verschwiegen, aber es geht nicht um Grundsatzdiskussionen oder Kontroversen. Skizziert wird ein Leitbild »Bürgerkommune«, das die Entwicklung einer Stadt bzw. Gemeinde insgesamt anspricht (also nicht allein die Weiterentwicklung von Rat und Verwaltung) und die vier Kerndimensionen Bürgerengagement, Bürgerbeteiligung, Transparenz und Zusammenarbeit in Netzwerken umfasst. Damit werden Kernelemente der vorausgegangenen Debatte aufgegriffen (Bürgerengagement, Bürgerbeteiligung), mit neueren Elementen des »open government« (Transparenz, Zusammenarbeit in Netzwerken) kombiniert und aktuelle Entwicklungen wie z.B. die Erarbeitung kommunaler Leitlinien für Beteiligung und die Etablierung von lokalen Partizipationsbeauftragten ebenso berücksichtigt wie die Möglichkeiten verstärkter digitaler Kommunikation.

■ **Bürgerkommune als ambitioniertes demokratisches und zivilgesellschaftliches Reformprojekt**

Verwaltungszentrierte, aber auch auf die gesamte örtliche Gemeinschaft zielende, pragmatische Reformkonzepte, die sich im Rahmen repräsentativer und kommunalverwaltungsgeprägter Traditionen der kommunalen Selbstverwaltung bewegen, zeichnen sich bei aller Differenzierung durch ein pragmatisches Anspruchsniveau aus. Dies entspricht der Realität gängiger kommunal-politischer Veränderungsprozesse. Gleichwohl ist diese pragmatische Perspektive in Gefahr, mit Blick auf die eigenen Ambitionen der Leitidee Bürgerkommune zu kurz zu springen und wichtige Rahmenbedingungen für deren Umsetzung zu vernachlässigen. In diesem Sinne haben wir, die Autoren dieses Textes, früh Vorbehalte angemeldet. Wir treten dafür ein, die Debatte über Bürgerkommune als politisch anspruchsvolles Reformprojekt zu führen, das nicht allein die Kommunalpolitik im Blick hat, sondern die lokale Gesellschaft insgesamt mit ihren verschiedenen Akteursfeldern im Sinne einer demokratisch verfasste Bürgergesellschaft. Es geht um Demokratiereform und Demokratisierung zentraler Lebensbereiche, Abbau von Engagementhindernissen, soziale Integration und ökonomische Nachhaltigkeit, unverkürzte Bürgerrechte, neue Kooperationsformen zwischen gesellschaftlichen Sektoren, ermöglichenden Staat und Kultur der Anerkennung. Voraussetzung einer solchen Entwicklung hin zur Bürgerkommune ist dabei eine starke kommunale Selbstverwaltung.

## Konzeptionelle Eckpunkte des Leitbilds Bürgerkommune

In der hier skizzenhaft nachgezeichneten Debatte zum Leitbild Bürgerkommune lassen sich einige gemeinsame Eckpunkte festhalten, die mit unterschiedlichen Akzenten und Begründungen eine tragende Rolle spielen. Die einzelnen Bausteine der »Bürgerkommune« sind dabei in der Regel konzeptionell, strategisch und in der kommunalen Praxis eher locker verknüpft und mit unterschiedlichen Gewichtungen versehen. Die angestrebte Reformtiefe reicht von einer eher thematisch begrenzten, verwaltungszentrierten und schrittweisen Veränderung des Status Quo kommunaler Selbstverwaltung bis zur ambitionierten demokratiepolitischen Erneuerung der lokalen Ebene:

- Die Bürgerkommune ist als Leitbild für die lokale Gesellschaft insgesamt mit ihren verschiedenen Akteursfeldern zu verstehen, nicht (wie die Begriffe Ordnungs- oder Dienstleistungskommune) allein für Kommunalverwaltung und Kommunalparlament.
- Das Leitbild Bürgerkommune spricht die Bürgerinnen und Bürger zwar auch in ihrer Kundenrolle an, stärkt sie aber insbesondere in ihrer Mitgestalterrolle bzw. als engagiert Mitmachende und in ihrer Rolle als »Souverän« durch Mitreden und Mitentscheiden.
- Als Grundvoraussetzung für die wirksame Wahrnehmung dieser drei zentralen Bürgerrollen stellt Transparenz bezüglich der politischen und administrativen Prozesse in einer Kommune eine Kern-dimension des Leitbilds Bürgerkommune dar.
- Strategien zur Umsetzung des Leitbilds Bürgerkommune müssen nüchtern ins Kalkül ziehen
  - a) dass die Akteure der lokalen Gesellschaft unterschiedlichen, konkurrierenden Akteursinteressen folgen (und es nicht weiterhilft, sie zu ignorieren oder abzuwerten);
  - b) dass sich eher für die Bürgerkommune werben lässt, wenn sich »Nutzenperspektiven« für die beteiligten Akteure aufzeigen lassen;
  - c) dass aber zivilgesellschaftliche und gemeinwohlorientierte Ziele (sollen sie nicht beliebig werden) auch immer wieder in Konkurrenz zu Akteursinteressen geraten werden.
- Hinsichtlich des für die Bürgerkommune zentralen koproduktiven Zusammenwirkens gesellschaftlicher Akteure stellt das Modell der »Allmende« (Umgang mit einem begrenzten öffentlichen Gut in einer Weise, die dieses Gut auf Dauer erhält und alle Nutznießer zu ihrem Recht kommen lässt) eine sinnvolle Referenz dar. Es lässt sich modern als gemeinsames Interesse an einer öffentlichen Infrastruktur fassen, über deren Profil, Qualität und Erbringungsformen vor allem die »örtliche Gemeinschaft« zu entscheiden hat. In diesem Sinne – pragmatisch – auf einen »altruistischen Egoismus« oder »kooperativen Individualismus« zu setzen, erscheint zielführender, als das Eintreten für die Bürgerkommune mit allzu hohen normativen Erwartungen und Anforderungen zu verbinden – sei es an die Adresse der Bürgerinnen und Bürger, sei es an die des Staates, der Wirtschaft oder der großen Organisationen des assoziativen Sektors (sog. »Dritter Sektor«).
- Systematische Anstrengungen, Exklusionstendenzen sowohl im Bereich von (repräsentativ-, direkt- und kooperativ-demokratischen) Beteiligungsverfahren als auch in freiwilligem Engagement entgegenzuwirken, sind ein Prüfstein des demokratischen Charakters der Bürgerkommune. Die Gewährleistung eines entsprechenden systematischen Partizipationsmanagements stellt eine wichtige strategische und operative Aufgabe dar.
- Ein auf das Zusammenspiel aller gesellschaftlichen Einheiten bezogenes und dynamisch verstandenes Subsidiaritätsprinzip stellt ein sinnvolles ordnungspolitisches Prinzip im Kontext der Bürgerkommune dar. Subsidiarität wird hier nicht auf den Vorrang freier vor öffentlichen Trägern reduziert und in zwei Richtungen verstanden: »Was die jeweils kleinere Einheit selbständig erledigen kann, soll ihr von der jeweils größeren Einheit nicht genommen werden – Wo die jeweils kleinere Einheit an Grenzen kommt, soll sie von der jeweils größeren Einheit unterstützt werden«.

- Wird die Idee der Bürgerkommune unreflektiert forciert, politisch halbherzig oder handwerklich mangelhaft umgesetzt, besteht – entgegen der eigentlichen Intention – die Gefahr, Politikverdrossenheit kontraproduktiv zu verstärken. Auch hieraus ergibt sich das Plädoyer für transparente, klar vereinbarte Spielregeln für das Zusammenspiel von Bürgerschaft, Politik und Verwaltung sowie für eine gründliche strategische wie operative Arbeit im Sinne eines professionellen Partizipationsmanagements.
- Das Leitbild Bürgerkommune impliziert die Forderung, die bestehenden repräsentativ-demokratischen Prozesse und Strukturen sowohl um kooperativ- bzw. deliberativ-demokratische Verfahren als auch um direktdemokratische Verfahren zu erweitern. Ziel sind transparente Kopplungen, die die Stärken und Schwächen der jeweiligen Verfahren balancieren.
- Angemessen erscheint eine repräsentativ-demokratische Rahmung kooperativ-demokratischer Verfahren. Beim Kommunalparlament liegt dabei – neben der Richtlinienkompetenz für grundlegende Weichenstellungen und Prioritätensetzungen kommunaler Entwicklung, die ihm auch in der Bürgerkommune zukommt – die Entscheidung über das Verfahren (Durchführung eines kooperativ-demokratischen Beteiligungsprozesses und seiner Eckdaten) sowie die Letztentscheidung in der Sache. Zudem geht es um die Wahrnehmung einer Regelwächter-Funktion gegenüber der Einhaltung demokratischer und zivilgesellschaftlicher Spielregeln und einer Gemeinwohlwächter-Funktion in der Sache mit Blick auf die Einordnung von Teilperspektiven in ein gesamtkommunales Interesse.
- Wird die Bürgerkommune als »anspruchsvolles Demokratisierungsprojekt« ernst genommen, so muss die langfristige Zielperspektive in einer verbindlichen Neuregelung des Zusammenwirkens der Akteursfelder der lokalen Gesellschaft bestehen. Es geht darum, Bürgerschaft, Unternehmen, öffentliche Verwaltung sowie gewählte Politik als sowohl widerstreitende als auch einander ausgleichende Kräfte (»Countervailing Powers«) neu zu justieren, so dass es zu veränderten Machtbalancen (»Checks and Balances«) kommt. Die derzeit in einigen Kommunen entwickelten Leitlinien oder Satzungen für Bürgerbeteiligung weisen in diese Richtung.
- Eine vitale Bürgerkommune ist auf Rahmenbedingungen angewiesen, die nur der Staat garantieren kann. Gemeint ist unter anderem die Garantie politischer Bürgerrechte, aber auch die Garantie sozialer Sicherung. Das zivilgesellschaftliche Programm bürgerschaftlicher Beteiligung an der Bürgerkommune muss mit einer breit verstandenen Sozialpolitik verbunden werden.
- Fragen der Aufgabenkritik und der möglichen Neuverteilung von Verantwortlichkeiten stellen in der Bürgerkommune kein Tabu dar. Sie liegen jedoch nicht im Vorfeld der Idee der Bürgerkommune, sondern gehören in ihr kooperativ-demokratisches Zentrum. Die angemessene Argumentation für freiwilliges Engagement und Bürgerbeteiligung sind politische bzw. fachliche Begründungen, nicht die finanzielle: Es geht um die Einlösung ziviler, politischer und sozialer Bürgerrechte; es geht um Zusammenhalt, Solidarität und Lebensqualität; es geht um qualitativ bessere Lösungen für Aufgaben der kommunalen Daseinsvorsorge.

- In weiten Teilen mangelt es noch an Überlegungen zur Einbindung der Wirtschaft bzw. der ökonomischen Funktionslogiken in Entwicklungen hin zur Bürgerkommune. Ansatzpunkte (die jedoch keineswegs widerspruchsfrei sind) bieten zum einen die Diskussionen zu Corporate Citizenship bzw. Corporate Social Responsibility. Gerade für die Bürgerkommune sind aber auch solidarökonomische Modelle des Wirtschaftens (Gemeinwesenökonomie, Genossenschaften, Lokalwährungen, Tauschringe, Gemeinschaftsgärten usw.) von hohem Interesse. Ob dazu auch die neuen digital gestützten Formen der sharing economy beitragen können, ist gegenwärtig stark umstritten.
- Wird das Leitbild Bürgerkommune als anspruchsvolles Reformprojekt konsequent auf alle lokalen Politikfelder bezogen, ist seine Realisierung auf von EU, Bund und Land zu gewährleistende Rahmenbedingungen angewiesen, die sich nicht auf Engagement- und Beteiligungspolitik im engeren Sinne beschränken. Es geht um grundlegende ordnungspolitische Weichenstellungen, die mit kommunaler Selbstverwaltung, Konnexität (die staatliche Ebene, die Aufgaben definiert, trägt auch die dadurch entstehenden Kosten), Subsidiarität und einer Ausweitung kommunaler Handlungs- und Gestaltungsspielräume zu tun haben – aber auch mit einer Vermeidung kontraproduktiver Gesetzgebung.

## Einige empirische Befunde

Ungeachtet dieses durchaus breiten Diskurses liegen empirisch gehaltvolle Forschungsergebnisse zur Entwicklung und Umsetzung der Leitidee Bürgerkommune auch nach fast zwei Jahrzehnten kaum vor. Wir wissen z.B. nicht, wie viele Kommunen sich zu welcher Zeit mit welcher Intensität um die Umsetzung des Leitbilds Bürgerkommune gekümmert haben. Im Rückblick entsteht der Eindruck, dass in der ersten Phase immerhin einige hundert Kommunen in den diversen Reformnetzwerken aktiv waren und diese Zahl in den letzten Jahren nicht wieder erreicht wurde. Entsprechend wenig wissen wir über die regionale Verteilung der «Bürgerkommunen» und die Zuordnung nach Ortsgrößenklassen. Deutlich ist nur, dass es immer wieder Versuche gegeben hat, auch Landgemeinden und kleinere Kommunen in der Leitbildentwicklung mitzunehmen.

Über die möglichen Ursachen dieser (vermuteten) blockierten bzw. rückläufigen Entwicklung kann allenfalls spekuliert werden. Auffällig ist jedenfalls, dass die in ersten Phase benannten »Treiber« wohl nicht in der erwarteten Weise gewirkt haben. Der Beitrag der Bürgerkommune zur Haushaltskonsolidierung und Aufgabenübernahme war im Rückblick keineswegs alternativlos, sondern fiskalische und managerielle Strategien (Public Private Partnerships, Cross Border Leasing, Privatisierungen etc.) sind in den Vordergrund gerückt worden. Ähnlich ambivalent scheinen auch die Wirkungen des neuen Steuerungsmodells, das jenseits seiner diversen Umsetzungsprobleme wohl nur wenig dazu beigetragen hat, Bürgerengagement und Bürgerbeteiligung zu stimulieren.

Schließlich scheinen die schon früh befürchteten Widerstände in Politik (Enteignung des Mandats) und Verwaltung (Verlust von Gestaltungsspielräumen) und ein damit verbundener Strukturkonservatismus wirksamer gewesen zu sein, als die Aussicht auf den Nutzen von Bürgerengagement und Bürgerbeteiligung für die örtliche Gemeinschaft.

Während die empirische Forschung zum Leitbild »Bürgerkommune« insgesamt mehr als dürftig ausfällt, sind einzelne seiner Bausteine bzw. Elemente besser durchleuchtet. Dies gilt zunächst für viele Dimensionen des *bürgerschaftlichen Engagements* auf der Individualebene und die Entwicklung zivilgesellschaftlicher Organisationen. Besonders mit den Freiwilligensurveys verfügen wir zudem über Daten, die Entwicklungen in den letzten 15 Jahren aufhellen können. In dieser Zeit hat sich Engagementpolitik als eigenes Politikfeld in vielen Kommunen, den Ländern und im Bund etablieren können. Dabei wurden einige Grundannahmen guter Engagementpolitik – von der Anerkennungskultur bis zum Bedarf an Freiwilligenagenturen etc. – etabliert. Im Kontext des Leitbilds »Bürgerkommune« werden jedoch auch etliche bislang offene Fragen deutlich:

- Über die spezifischen Leistungen und Wirkungen lokaler Engagementpolitik wissen wir noch wenig. Irritierend ist, dass es trotz expandierender Engagementpolitik in den letzten 15 Jahren nicht gelungen ist, insgesamt den Abstand zwischen Bereitschaft und faktischem Engagement nennenswert zu verringern. Bei jungen Menschen ist er sogar größer geworden. Angesichts der hohen Wertschätzung und gezielten Anstrengungen überrascht auch, dass die bundesweite Engagementquote nicht wesentlich angewachsen ist. Ob die unterschiedlichen Entwicklungen in den einzelnen Bundesländern eine Folge von gelungener bzw. unzureichender Engagementpolitik sind, ist ungeprüft. Negative Entwicklungen in Sachsen-Anhalt deuten darauf hin, dass zu große Arbeitsmarktnähe zum Rückzug engagierter Mittelschichten beiträgt. Die Daten für die jüngere Generation legen nahe, dass z.B. die Verdichtung von Bildungsgängen und erhöhte berufliche Mobilitätsanforderungen zum Rückgang des Engagements beitragen. Empirische Studien zur Engagemententwicklung in einzelnen Kommunen liegen bislang nicht vor. Damit lassen sich auch über die Wirkungen dieses relativ gut etablierten Bausteins der Bürgerkommune keine gesicherten Aussagen machen.
- Die *Verknüpfungen von Beteiligung und Engagement*, wie sie im Leitbild »Bürgerkommune« angelegt sind, haben sowohl in der kommunalen Praxis als auch in der wissenschaftlichen Debatte wenig Aufmerksamkeit gefunden, sondern sich zu weitgehend parallelen verlaufenden Handlungsfeldern entwickelt. Dies widerspricht nicht nur den ursprünglichen Intentionen des Leitbilds »Bürgerkommune« und denen des Konzepts »bürgerschaftlichen Engagements« im Sinne der Enquete-Kommission des Bundestages. Es vernachlässigt auch ein zentrales Motiv von Engagierten (»im Kleinen etwas gestalten können«). Über die Ursachen dieses Auseinanderdriftens wissen wir wenig. Ein Erklärungselement könnten Versuche sein, für bestimmte Bevölkerungsgruppen Engagement statt Partizipation anzubieten. Ein Beispiel liefert das freiwillige Engagement von und für Migrantinnen und Migranten sowie die Förderung von Migrantenorganisationen, die heute in keinem Integrationskonzept fehlen dürfen. Gleichzeitig kommt die politische Inklusion kaum voran, weil noch immer zentrale politische Bürgerrechte Teilen der Migrationsbevölkerung vorenthalten werden, z.B. das Wahlrecht. Freiwilliges Engagement droht so zum schlechten Ersatz für verweigerte politische Partizipation zu werden.
- *Bürgerbeteiligung* im engeren Sinne kann aktuell als eigentlicher »Treiber« der aktuellen Debatte über das Leitbild »Bürgerkommune« angesehen werden. Er greift positive Erwartungen an die lokale Gestaltungsfähigkeit durch die Bürgerschaft, das Gefühl der Machtlosigkeit scheint zurückgegan-

gen. Auf die Frage »Hat man als Bürger Einfluss auf das, was vor Ort geschieht?« ist die Zahl derer, die mit »Man hat Einfluss« antworten im Zeitraum von 1992 (22 %) bis 2015 (37 %) kontinuierlich angestiegen, während im gleichen Zeitraum der Anteil derer, die mit »Man ist machtlos« antworten, von 55 % auf 39 % abgesunken ist (4).

Eine Reihe von aktuellen Studien verweisen auf wachsende Ansprüche und Kompetenzerwartungen in der Bürgerschaft, sowie Transparenz- und Kontrollanforderungen – bei einem sehr unterschiedlichen kommunalen Umsetzungsniveau. Zwischen 50-80 % der Befragten fordern seit einiger Zeit in diversen Umfragen mehr direkte politische Beteiligung und eine stärkere Berücksichtigung von Vorschlägen aus der Bürgerschaft. Eine aktuelle Befragung von Bürgerinnen und Bürgern, Ratsmitgliedern und Bürgermeistern in 27 Kommunen zeigt, dass aus der Sicht der Bürgerschaft repräsentative Verfahren und Institutionen ihre Monopolstellung verloren haben. Gefordert werden von über zwei Dritteln der Bürgerschaft mehr direkte Entscheidungsmöglichkeiten, aber nur 38 Prozent der politischen Entscheider/innen sind bereit, diesen Weg mitzugehen. Ähnliche Unterschiede zeigen sich bei der Bewertung des freien Mandats, das von 80 Prozent der politischen Führungsgruppen, aber nur von 43 Prozent der befragten Bürgerinnen und Bürger uneingeschränkt unterstützt wird. Trotz dieser Differenzen zeigt die Studie auch, dass sich alle Befragtengruppen darin weitgehend einig sind, dass mehr Bürgerbeteiligung das Gemeinwohl fördern, politische Entscheidungen qualitativ verbessern, Fehlplanungen verhindern, die Demokratiezufriedenheit steigern und die Akzeptanz von politischen Entscheidungen erhöhen kann (5).

Eine weitere groß angelegte Kommunalstudie verdient in diesem Kontext Aufmerksamkeit (6). Im Frühjahr 2009 wurden rund 12.000 Bürgerinnen und Bürger ab 15 Jahren in 28 hessischen Gemeinden umfassend zu Politik, Verwaltung, Wirtschaft und Vereinsleben an ihrem Wohnort telefonisch befragt. Trotz dieses »most similar«-Ansatzes treten in den Befragungsergebnissen erhebliche Unterschiede hervor. Die allgemeine Zufriedenheit mit dem Leben in der Gemeinde schwankt zwischen 24 und 71 Prozent der Befragten. Gut informiert sehen sich je nach Kommune zwischen 55 und 94 Prozent, gut beteiligt an kommunalen Planungen zwischen 30 und 74 Prozent der Bürgerinnen und Bürger. Ob diese Unterschiede in erster Linie der sozialen Zusammensetzung der lokalen Bevölkerung geschuldet oder – zumindest auch – Ergebnis der lokalpolitischen Anstrengungen sind, bleibt in der Interpretation der Daten strittig.

## Grenzen und Herausforderungen

Schon früh ist in der Leitbilddebatte deutlich geworden, dass es Stolpersteine und Herausforderungen für eine anspruchsvolle Lesart von »Bürgerkommune« gibt, die nicht durch neue Verwaltungsstrukturen, Einrichtungen und Netzwerke allein bewältigt werden können. Einige dieser zu verändernden restriktiven Rahmenbedingungen haben an Gewicht gewonnen:

- *Inklusive Bürgerschaft.* Der Anteil der Nicht-Bürgerinnen und Nicht-Bürger ohne volle Bürgerrechte ist in den Kommunen in den letzten beiden Jahrzehnten gewachsen (Drittstaatenausländer, internationale Studierende etc.), d.h. eine zunehmend große Gruppe ist von einer vollen politischer Partizipation (insbes. Wahlen und Abstimmungen), Kernelement eines anspruchsvollen Konzepts von Bürgerkommune, ausgeschlossen. Auch die Stärkung des Engagements und der Beteiligung von



Kindern und Jugendlichen, deren Bedeutung bereits in der ersten Phase der Bürgerkommunen-Debatte hervorgehoben wurde, ist eher dringlicher geworden.

- *Soziale Selektivität.* Dass bürgerschaftliches Engagement und Bürgerbeteiligung an soziale Voraussetzungen geknüpft sind, von Bildung und Sozialstatus abhängig sind, war in der Debatte über die Bürgerkommune von Anfang an präsent. Hinweise darauf, dass es gilt, diese Barriere zu überwinden, finden sich in zahlreichen Debattenbeiträgen. Anstrengungen, durch gezielte Förderung, Ermöglichung, Empowerment, niedrigschwellige Angebote und besondere Formen der Anerkennung die Exklusivität von Bürgerkommune zu überwinden, sind zahlreich (z.B. in der kommunalen Integrationspolitik oder in den Quartiersmanagement-Gebieten der »sozialen Stadt«). Auch wer öffentliche Aufgaben übernimmt, gestaltet das Gemeinwesen in seinem Sinne mit. Ähnliches gilt auch für die Erprobung von aufsuchenden und barrierefreien Beteiligungsformaten (Schülerhaushalte, die Mannheimer Konversionsplanung, aufsuchende Formate in Bürgerhaushalten etc.). Gleichwohl hat sich die Dringlichkeit, Antworten auf eine wachsende politische Ungleichheit zu finden, verstärkt, seit sie nicht nur ein Thema zusätzlicher Beteiligungs- und Engagementangebote ist, sondern die Legitimation der Kerninstitutionen repräsentativer Demokratie bedroht (Wahlbeteiligung, Parteimitgliedschaften etc. –) (7). Die aktuelle Frage ist nicht mehr, ob die Bürgerkommune zu mehr politischer Ungleichheit führt, sondern wie eine Kombination von repräsentativen, direktdemokratischen, dialogorientierten und aufs Mitmachen und Mitgestalten abgestellte Formen von Engagement und Beteiligung zu mehr politischer Gleichheit – auch in den klassischen Formen der Repräsentation – beitragen können.
- *Schwache Kommunen.* Das Leitbild Bürgerkommune lebt von der Überzeugung, vielleicht auch von der Vision einer kommunalen Gemeinschaft, die von ihren Bewohnerinnen und Bewohnern als gestaltbar erfahren wird. Es gibt zahlreiche Anzeichen, dass es nur begrenzt gelungen ist, Kommunen in dieser Dimension in der letzten Dekade zu stärken. Gegenläufige Trends sind unübersehbar. Dies gilt für die Ressourcenschwäche, Transferabhängigkeit und Überregelung der kommunalen Ebene (zumindest im Westen und Osten Deutschlands), die durch die Föderalismusreform(en) nicht behoben, sondern eher verschärft wurden. Stephan Articus spricht von »schwerwiegenden unerwünschten Nebenwirkungen« auf die lokale Demokratie, weil sie lokale Transparenz, Zurechenbarkeit und Teilhabe untergraben: »1. Sie führen zur Aushöhlung kommunaler Entscheidungs- und Gestaltungsmöglichkeiten. Viele Ratsfrauen und viele Räte haben darunter zum Teil bitter zu leiden. Andere schreckt es ab [...] 3. Kommunale Demokratie und kommunale Selbstverwaltung werden unter diesen Bedingungen von der Bürgerschaft mit Argwohn betrachtet. Das führt, je länger es dauert, zu Distanzierung und Misstrauen und am Ende zum Verlust des Vertrauens in die Demokratie und die kommunale Selbstverwaltung.« (8).

## Ansatzpunkte und Perspektiven

Das Leitbild »Bürgerkommune« hat seine Zukunft noch vor sich. Dies wird jedoch vermutlich nur der Fall sein, wenn es als Handlungsrahmen für eine ambitionierte Reforminitiative verstanden wird, die auch versucht, die restriktiven Rahmenbedingungen zu verändern, die zentrale Beteiligungs- und Engagementmotive der Bürgerschaft positiv aufgreift und zum Motor der Entwicklung macht.

Die vorherrschende Lesart von »Bürgerkommune« als bescheidene und begrenzte Reforminitiative einer kleinen kommunalen Avantgarde kann allenfalls in homöopathischen Dosen auf andere Kommunen ausstrahlen und nicht die notwendigen Energien freisetzen, um in die Nähe der eigenen Zielsetzungen zu gelangen. Auch wenn die Rhetorik »Bürgerkommune« ein umfassendes Leitbild nahelegt, dürfte vor Ort bislang eher eine eher kleinteilige Praxis dominieren. Meist handelt es sich noch immer um projektartige Maßnahmen und Programme geringer bis mittlerer Reichweite. Für diese bescheidene Variante spricht allerdings ein Realismus, der sich aus der Erfahrung langsamer und pfadabhängiger Veränderungsprozesse gerade auch in der Kommunalpolitik speisen kann.

Gleichwohl springt dieser Ansatz zum gegenwärtigen Zeitpunkt zu kurz. Gefragt ist zum einen die Ausgestaltung eines »Rechts auf Engagement«, das möglichst allen Einwohnerinnen und Einwohnern die Chance eröffnet, ihr Gemeinwesen durch eigenes Handeln wirksam zu entwickeln (9). Zum anderen geht es um eine neue demokratische Kultur, die den gewachsenen Beteiligungsansprüchen der Bürgerschaft Rechnung trägt und gemeinsame Lernchancen durch die Kombination von vielfältigen Formen demokratischer Beteiligung und kollaborativen Netzwerken eröffnet.

Mit dem 2015 aufgelegten Programm »Engagierte Stadt«, in dem an 50 Modellorten »Bürgerkommune« erprobt wird, und dem breiten freiwilligen Engagement für Geflüchtete seit dem Herbst 2015 zeichnen sich Konturen einer weiteren Entwicklungsphase ab. Erneut steht besonders das freiwillige Engagement im Zentrum. Nun wird es aber mit umfassenden kommunalen Gestaltungsansprüchen verknüpft. »Netzwerke statt Projekte« und die Bildung lokaler »Verantwortungsgemeinschaften« lauten die Stichworte des Programms »Engagierte Stadt«. Unterstützungsgruppen und Engagierte wollen z.B. nicht nur als Nothelfer und Lückenbüsser gefragt sein, sondern die kommunale Integrationspolitik gemeinsam mit den Zugewanderten und den anderen Akteuren vor Ort gestalten. Ob und wie diese erweiterten Ansprüche »von unten« dauerhaft das kommunale Geschehen prägen können, ist ebenso offen, wie die Anstrengungen eine nachhaltige kommunale Beteiligungskultur durch Leitlinien, Beteiligungsbeauftragte und -büros zu entwickeln. Der Aufschwung rechtspopulistischer Akteure und Parteien hat zudem die bürgerschaftliche Perspektive zugleich verdüstert und anspruchsvoller gemacht. Erwartbar ist eine weitere Politisierung der Kommunalpolitik, wie sie z.B. in den Auseinandersetzungen um die Integration von Geflüchteten in Cottbus oder Anfang 2018 in der Weigerung der Essener Tafel, weiteren Nicht-Deutschen den Zugang zu ihrem Angebot zu ermöglichen. Die Leitidee »Bürgerkommune« wird ohne einen demokratisch-menschenrechtlich geschärften Blick auf die Initiativen und das Engagement aus der Bürgerschaft keine Zukunft haben.

Für eine ambitionierte Variante von Bürgerkommune sprechen nicht nur das Gestaltungsmotiv und die Partizipationserwartungen vieler Bürgerinnen und Bürger, sondern insbesondere die begründete Hoff-

nung, dass Städte und Gemeinden, die sich an diesem Leitbild orientieren, eher in der Lage sein werden, die derzeit und in absehbarer Zeit anstehenden Gestaltungsaufgaben zu bewältigen.

Damit sich das Potenzial eines ambitionierten Konzepts von Bürgerkommune entfalten kann, sollten vier zentrale Strategiebündel verfolgt werden, für deren Umsetzung jeweils eine Reihe von Schritten, die zum Teil bereits an einzelnen Orten erprobt werden, besondere Aufmerksamkeit verdienen (ohne Anspruch auf Vollständigkeit).

Das Leitbild Bürgerkommune kann sein Reformpotenzial dann entfalten, wenn:

- Reformnetzwerke und Fachorganisationen weiter an seiner Profilierung arbeiten, bei Städten und Gemeinden für diese Leitidee werben und Unterstützung zu seiner Umsetzung anbieten,
- diejenigen Elemente konsequent unterstützt werden, die seinen Kern ausmachen: die Förderung des Engagements und der Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger und die Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung,
- es nicht separat von zentralen Aufgaben kommunaler Daseinsvorsorge propagiert, sondern strategisch konsequent mit ihnen verknüpft wird – im Sinne einer Orientierung stiftenden Leitidee,
- zentrale Wissenslücken bezüglich seiner tatsächlichen Rolle in der kommunalen Praxis und bezüglich den seine Realisierung hemmenden und befördernden Faktoren gefüllt werden.

## Anmerkungen

---

*Diese thesenhafte Darstellung greift zentrale Aussagen einer Expertise für den »Zweiten Engagementbericht« auf (Roß/Roth 2018). Dort sind auch ausführliche Nachweise zu finden.*

(1) Zuletzt etwa KGSt 2014 oder Roß/Roth 2018.

(2) Wechselseitige Machtkontrolle bzw. Machtbeschränkung zwischen verschiedenen staatlichen Organen mit Ziel, in politischen Systemen Machtbalancen zu gewährleisten.

(3) KGSt 2014.

(4) Petersen 2015: 8.

(5) Bertelsmann Stiftung/Staatsministerium Baden-Württemberg 2014: 43ff.

(6) van Deth/Tausendpfund 2013.

(7) vgl. Schäfer 2015 etc.

(8) Articus 2013: 8.

(9) AK FES 2017.

## Literatur

---

- Arbeitskreis »Bürgergesellschaft und Demokratie« (AK FES) 2017: Gutes Engagement – für eine demokratische Zivilgesellschaft. Berlin: FES
- Articus, Stephan 2013: Demokratie, Demokratie-Defekte und Bürgerbeteiligung. Rede anlässlich der Hauptversammlung des Deutschen Städtetages am 24. April 2013 in Frankfurt am Main ([http://www.staedtetag.de/imperia/md/content/dst/fachinformationen/hv2013/hv2013\\_rede\\_hgf\\_stand\\_27\\_mai.pdf](http://www.staedtetag.de/imperia/md/content/dst/fachinformationen/hv2013/hv2013_rede_hgf_stand_27_mai.pdf))
- Bertelsmann Stiftung/Staatsministerium Baden-Württemberg (Hrsg.) 2014: Partizipation im Wandel. Unsere Demokratie zwischen Wählen, Mitmachen und Entscheiden. Gütersloh: Verlag Bertelsmann Stiftung
- Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt) 2014: Leitbild Bürgerkommune. KGSt-Bericht Nr. 3/2014. Köln: KGSt
- Petersen, T. (2015): Deutsche Fragen – deutsche Antworten. Ein Volk kommt zur Ruhe. In: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 28. Januar 2015, S. 8
- Roß, Paul-Stefan/Roth, Roland 2018: Bürgerkommune. In: Klie, Thomas/Klie, Anna Wiebke (Hrsg.): Engagement und Zivilgesellschaft. Expertisen und Debatten zum Zweiten Engagementbericht. Wiesbaden: Springer VS, 163-268
- Schäfer, Armin 2015: Der Verlust politischer Gleichheit. Warum die sinkende Wahlbeteiligung der Demokratie schadet. Frankfurt/New York: Campus
- van Deth, Jan/Tausendpfund, Markus (Hrsg.) 2013: Politik im Kontext: Ist alle Politik lokale Politik? Individuelle und kontextuelle Determinanten politischer Orientierungen. Wiesbaden: Springer VS

## Autoren

---

**Paul-Stefan Roß**, Dr. rer. Soc., Dipl.-Theol., Dipl.-Sozialarb. (FH) ist Professor für Theorien und Methoden der Sozialen Arbeit an der Dualen Hochschule Baden-Württemberg sowie Dekan des Fachbereichs Sozialwesen am Center for Advanced Studies der DHBW. Zugleich leitet es das Institut für angewandte Sozialwissenschaften Stuttgart. Arbeitsschwerpunkte von Forschungs- und Praxisprojekten sowie Publikationen sind Ehrenamt/bürgerschaftlichem Engagement, Bürgerbeteiligung, Gemeinwesenarbeit/Sozialraumorientierung, Zivilgesellschaft, Governance und Wohlfahrts-pluralismus. Er ist Fachberater des Gemeinденetzwerks Bürgerschaftliches Engagement Baden-Württemberg.

### Kontakt:

[paul-stefan.ross@cas.dhbw.de](mailto:paul-stefan.ross@cas.dhbw.de)

**Prof. Dr. Roland Roth**, lehrte bis Ende 2014 Politikwissenschaft am Fachbereich Sozial- und Gesundheitswesen der Hochschule Magdeburg-Stendal. Er war sachverständiges Mitglied der Enquete-Kommission des Bundestags »Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagement« und der Expertengruppe des 2. Freiwilligensurveys von 2004. Er ist Mitbegründer von »DESI – Institut für Demokratische Entwicklung und Soziale Integration«, Mitglied in der Vorbereitungsgruppe des Netzwerks Bürgerbeteiligung und arbeitet u.a. in der Steuerungsgruppe des Arbeitskreises »Bürgergesellschaft und Demokratie« der Friedrich-Ebert-Stiftung.

**Kontakt:**

[roland.roth1@gmx.de](mailto:roland.roth1@gmx.de)

**Redaktion eNewsletter**

---

Netzwerk Bürgerbeteiligung  
c/o Stiftung Mitarbeit  
Redaktion eNewsletter  
Ellerstraße 67  
53119 Bonn  
E-Mail: [newsletter@netzwerk-buergerbeteiligung.de](mailto:newsletter@netzwerk-buergerbeteiligung.de)