

Die Doppelstruktur der Stadt: politische Kommune und zivilgesellschaftliche
Bürgergemeinde,

Hellmut Wollmann

in: Vorgänge, 2004, Heft 1, S. 20-29

„... das dringend sich äußernde Bedürfnis..., der Bürgerschaft... eine thätige Einwirkung auf die Verwaltung des Gemeinwesens beizulegen und durch diese Theilnahme Gemeinsinn zu erregen und zu erhalten“ (Präambel der Preußische Städteordnung von 1808).

Der Aufsatz wird sich in drei Schritten entfalten.

- Zunächst wird argumentiert, daß die Entwicklung der „Stadt“ in der modernen deutschen Kommunalgeschichte von einer „Doppelstruktur“ gekennzeichnet ist, in der die *politische Kommune* (als die kommunalrechtlich verfaßten und institutionalisierten Politik- und Verwaltungsstrukturen) und die gesellschaftliche Sphäre des städtischen „Gemeinwesens“, die „örtliche Gemeinschaft“ unterschieden werden können (vgl. Wollmann 2002b). Hierbei soll verdeutlicht werden, daß in der jüngsten Diskussion um die „Bürgergemeinde“ diese der deutschen Kommunalgeschichte eigentümliche „Doppelstruktur“ vielfach vernachlässigt, wenn nicht ignoriert und damit der konzeptionelle und politische Neuigkeitswert der Rede von „Bürgergemeinde“ überzeichnet wird.
- Sodann sollen, nach 1945 einsetzend, die jüngere Entwicklung entlang dieser beiden Stränge – politische Kommune und gesellschaftliche „örtliche Gemeinschaft“ - kurz Erinnerung gerufen werden und der gegenwärtige Diskussions- und Praxisstand knapp markiert werden.
- Schließlich soll erörtert werden, ob und welches Handlungspotential die mögliche Verbindung dieser beiden Strukturen und „Gesichter“ von Stadt und die hieraus folgenden politischen und (zivil-)gesellschaftlichen Rollen ihrer Bürger angesichts der sozio-ökonomischen und budgetären Probleme und Herausforderungen eröffnen können, denen sich unsere Städte derzeit gegenübersehen.

1. Die politisch-gesellschaftliche „Doppelstruktur“ der Gemeinden und Städte im historischen Rückblick.

In ihrer auf den Anfang des 19. Jahrhunderts zurückgehenden Entwicklung prägt sich die hier interessierende konzeptionelle und institutionelle „Doppelstruktur“ der Städte einerseits darin aus, daß (beispielhaft in der einleitend zitierten Preußischen Städteordnung von 1808, vgl. Engeli/Haus 1975: 107 ff.) die institutionell verfaßte „Stadtgemeinde“ geschaffen wurde – als „Inbegriff sämtlicher Bürger der Stadt“ – mit der von diesen (allerdings nach einem das besitzende Bürgertum bevorteilenden und die Frauen ausschließenden Wahlrecht)

gewählten Gemeindevertretung („Stadtverordnetenversammlung“) und dem wiederum von dieser zu wählenden „Magistrat“. Darin, daß der Gemeindevertretung die „unbeschränkte Vollmacht“ zugesprochen wurde, die Bürger „in allen Angelegenheiten des Gemeinwesens der Stadt“ zu vertreten und „sämtliche Gemeine-Angelegenheiten für sie zu besorgen“, findet die alle lokalen Angelegenheiten umfassende Zuständigkeit als Grundformel der kommunalen Selbstverwaltung Eingang in die deutsche Kommunalgeschichte. Die Regelung, wonach jeder Bürger verpflichtet wurde, „öffentliche Städtämter, sobald er dazu berufen wird, zu übernehmen und sich den Aufträgen zu unterziehen, die ihm zum Besten des Gemeinwesens der Stadt gemacht werden „ - und dies grundsätzlich ohne Entgeltung, bildete war die „die Geburtsstunde des bürgerlichen Ehrenamtes“ (Sachsse 2002). Ungeachtet der Einschränkungen, die dieses frühe Kommunalmodell (und seine Schattierungen in der Vielzahl der deutschen Einzelstaaten) im weiteren Verlauf des 19. Jahrhunderts unter dem Griff der reaktionären Staatsregierungen erlitt, entwickelte sich das der deutschen Kommunaltradition eigentümliche breite Aufgabenmodell. In dem Maße, wie sich die Staatsregierungen bis ins hohe 19. Jahrhundert aus den durch Industrialisierung und Urbanisierung ausgelösten sozialen Problemen weitgehend heraushielten, oblag es den Städten, Hilfestellungen zur Linderung der sozialen und Wohnungsnot und Einrichtungen der „Daseinsvorsorge“ (Wasserversorgung, Kanalisation usw.) einzuleiten und damit (von Konservativen und „Manchesterliberalen“ des „Munizipalsozialismus“ bezichtigt) Vorreiter des modernen Sozialstaats zu werden.

Auf der anderen Seite und gleichzeitig wurden die Städte und ihr „Gemeinwesen“ seit Beginn des 19. Jahrhunderts der Motor und Schauplatz der sich immer stürmischer entfaltenden „bürgerlichen Gesellschaft“ und der kapitalistischen Wirtschaft – mit lokalen Gewerbetreibenden und Fabrikanten, einem rasch emporschießenden bürgerlichen Vereinsleben, karitativen Einrichtungen der Kirchen sowie der Vereine und Selbsthilfeorganisationen der Arbeiterbewegung. Die Auseinandersetzung mit der städtischen Wohnungsnot bietet ein anschauliches Beispiel (wiederum als Vorläufer der nach 1919 vollends einsetzenden staatlichen Wohnungspolitik) für vom (sozialreformerisch motivierten) städtischen Bürgertum gebildete (gemeinnützige) Wohnungsbaugesellschaften ebenso wie für von Arbeitern in Selbsthilfe ins Leben gerufene Wohnungsgenossenschaften (vgl. Wollmann 1983). Die das philosophische und politische Denken des 19. Jahrhunderts prägende Gegenüberstellung von Staat und Gesellschaft bildete sich daran ab, daß zudem – jedenfalls aus der Sicht des städtischen Bürgertums - die Stadt und Gemeinde insgesamt als eine

(bürgerlich) gesellschaftliche Sphäre in der Gegenüberstellung und Entgegensetzung zum (monarchisch beherrschten) Staat betrachtet wurde.

Diese wenigen Striche sollen genügen, um die in die Gründungsphase der modernen kommunalen Selbstverwaltung („pfadabhängig“) zurückführende „Doppelstruktur“ der Stadt – sowohl politische Kommune als auch (Zivil-) Gesellschaft - in Erinnerung zu rufen.

2. Die jüngere und aktuelle Entwicklung

1. Die Stadt als „politische Kommune“

Das die deutsche Kommunaltradition kennzeichnende breite Aufgabenmodell, auf dem auch die Neubegründung der kommunalen Selbstverwaltung nach 1945 aufbaute, erhielt im Verlaufe der 1960er und 1970er Jahre dadurch ein noch ausgeprägteres Profil, daß – in Widerspiegelung der auf der Bundes- und auch Landesebene verfolgten neo-keynesianischen Interventions- und fortgeschrittenen Sozialstaatspolitik - auch die Städte und Kreise zusätzliche und wachsende Aufgaben insbesondere in der Infrastruktur-, Umwelt-, Stadterneuerungs-, Sozial- und (im Gefolge der 1973 einsetzenden Wachstumskrise) auch Beschäftigungspolitik übernahmen - mit einem immer weiteren Eingriffsradius in sozio-ökonomische Probleme und Prozesse. In dem Maße freilich, wie die Kommunen zunehmend in die Interventions- und Sozialstaatspolitik des Staates einbezogen wurden, die Regelungsdichte „von oben“ zunahm und sich ihre finanzielle Abhängigkeit verstärkte, zeichneten sich die Gefahr einer wachsenden Indiennahme und „Verstaatlichung“ der kommunalen Politik- und Verwaltungsebene ab.

In ihrer politisch-demokratischen Verfassung waren die Kommunen nach 1945 – unbesehen der Unterschiede zwischen den in den Nachkriegs-Ländern in Kraft gesetzten Kommunalordnungen - vorrangig vom *repräsentativ-demokratischen* Prinzip bestimmt, wonach die von den Bürgern gewählte Kommunalvertretung das oberste kommunale Entscheidungsorgan war. Sieht man von Baden-Württemberg, wo Mitte der 1950er-Jahre verbindliche kommunale Referenden eingeführt wurden, und einigen Ländern ab, die für Kleinstgemeinden die Möglichkeit (direkt-demokratischer) Gemeindeversammlungen vorsahen (vgl. Wollmann 1999: 40). waren den Kommunalverfassungen der Nachkriegszeit *direkt-demokratische* Bürgerrechte unbekannt.

Diese Dominanz der repräsentativen Demokratie blieb bis in die späten 1980er Jahre erhalten. Sie erfuhr gewisse Modifikationen insbesondere in zwei Hinsichten, die jedoch an der letztlich Entscheidungszuständigkeit der Kommunalvertretung – jedenfalls formal – nicht rüttelten.

Dies gilt zum einen für Regelungen, die darauf gerichtet sind, Bürger – über die gewählten Vertreter hinaus – an den Entscheidungsprozessen (beratend) zu beteiligen und damit den Kreis der „ehrenamtlich“ Tätigen zu erweitern.

Hierzu rechnen (nur in Stichworten, ausführlicher etwa Wollmann 2002b):

- die Mitwirkung „sachverständiger“ Bürger in Ausschüssen der Kommunalvertretung (vgl. Schefold/Neumann 1996: 93 f.),
- der (*Kinder- und*) *Jugendhilfeausschuss* der Kommunalvertretung, der neben Mitgliedern der Gemeindevertretung auch von den Jugendverbänden benannte Vertreter umfaßt, die – wie in keinem andern Ausschuß – volles Stimmrecht besitzen (vgl. Greese 1999: 723 ff.),
- *Kommissionen und Beiräte*, die von den Kommunen insbesondere seit den 1960er Jahren in der Absicht gebildet worden sind, gewisse Beteiligungsmöglichkeiten für solche Bevölkerungsgruppen zu schaffen, deren Partizipationschancen aus spezifischen Gründen (geringe „soziale Kompetenz“, geringe Handlungsressourcen usw.) ansonsten schmal sind (vgl. Roth 2001: 135). In diesem Zusammenhang sind vor allem zu nennen: *Ausländerbeiräte* (vgl. Kersting 1997b; Schefold/Neumann 1996: 140 ff.), *Seniorenbeiräte* (vgl. Kersting 1997a), *Behindertenbeiräte* (vgl. Kersting 1997a), sogenannte *Kinder- und Jugendparlamente* (vgl. Greese 1999: 726). Als – vielfach von den Betroffenen gewählte – Interessenvertretungen eröffnen Beiräte durchaus die Möglichkeit, sich bei Gemeindevertretung und Verwaltung Gehör zu verschaffen (vgl. Kersting 2002: 151).

Partizipative Verfahren

In den späten 1960er und 1970er Jahren erlebte die Bundesrepublik mit dem Hervorbrechen von „Bürgerinitiativen“, Protestbewegungen und „Außerparlamentarischer Opposition“ (APO) eine „partizipatorische Revolution“ (Kaase 1982), auf die das politische System durch einen Schub von Anhörungs- und Beratungsverfahren reagierte, ohne freilich die Dominanz des repräsentativ-demokratischen Prämisses in Frage zu stellen.

Beispielhaft sei auf die in den 1970er Jahren in Bundes- und Landesgesetzen eingeführte (konsultative) Bürgerbeteiligung an Planungsverfahren verwiesen (vgl. Enquete-Kommission 2002a: 598 ff.), insbesondere auf die (1976 in das Bundesbaugesetz aufgenommene) sog. vorgezogene Bürgerbeteiligung anlässlich der Aufstellung von kommunalen Bauleitplänen.

Des Weiteren seien in der kommunalen Praxis – wiederum teilweise in die 1970er-Jahre zurückreichend – punktuelle oder adhoc-Verfahren der Bürgerbeteiligung genannt (vgl. Enquete-Kommission 2002a: 598). Hiervon sei die *Lokale Agenda 21* hervorgehoben: Im Abschlussdokument „Agenda 21“ der 1992 in Rio de Janeiro abgehaltenen UN-Konferenz für Umwelt und Entwicklung wurden die 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).

Schließlich sei auf die von Peter Dienel in den 1970er Jahren konzipierte und seitdem in Städten wiederholt praktizierte sog. *Planungszelle* als partizipatives Politikberatungsverfahren verwiesen. (vgl. Dienel 1978, 1996: 116 f.)

■

Insgesamt ist über die Jahre ein durchaus beachtliches Repertoire an Verfahren der Bürgerbeteiligung entstanden, durch die die Informations-, Anhörungs- und Mitspracherechte der Bürger im lokalen Kontext erweitert worden sind, ohne an dem letztlich Entscheidungsrecht der Kommunalvertretungen zu rütteln. Diese partizipativen Verfahrensneuerungen - insbesondere die vorgezogene Bürgerbeteiligung in der kommunalen Bauleitplanung und die „Lokale Agenda 21“-Verfahren – dürften die lokale Planungspraxis und –kultur vielerorts nachhaltig verändert haben.

Kommunale Bürgerbegehren und -entscheide als direktdemokratisches Entscheidungsrecht der Bürger

Seit den frühen 1990er Jahren ist in die bisherige Vorherrschaft der repräsentativen Demokratie auf der lokalen Ebene dadurch eine bemerkenswerte Bresche geschlagen worden, daß binnen weniger Jahre in allen Bundesländern verbindliche lokale Referenden (sowie die – in diesem Aufsatz nicht weiter zu verfolgende – Direktwahl der Bürgermeister und teilweise deren Abwahl durch Referendum) eingeführt worden ist. (Zu den Details der

landesgesetzlichen Regelungen des zweistufigen Verfahren von Bürgerbegehren und –entscheid, zu den Verfahrenshürden und gegenständlichen Einschränkungen vgl. etwa Wollmann 2002c: 140 ff., zur Einführung der Direktwahl der Bürgermeister und Landräte vgl. etwa Wollmann 2002c: 249 ff jeweils mit weiteren Nachweisen).

Bislang haben die Bürger von kommunalen Referenden bemerkenswert geringen Gebrauch gemacht (vgl. Wollmann 2002c: 245 ff. auf der Basis der Daten von Gabriel 1999) – mit Ausnahme von Bayern und Nordrhein-Westfalen, wo 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. 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 2002c: 247).

Die Tatsache, dass von den kommunalen Referenden in der Bundesrepublik bislang in wesentlich geringerem Umfang Gebrauch gemacht wird als in der Schweiz und in den USA (als zwei Ländern, in denen kommunale Referenden weit langem gang und gäbe sind), dürfte zum einen *institutionell* zu erklären sein. Sind doch sowohl in der Schweiz als auch in den USA die Initiativ-/Begehrenshürden deutlich niedriger und Abstimmungsquoren kaum vorgesehen (vgl. von Armin 2000: 320 f.). Hinzu kommt, dass diesen Länder der den deutschen Regelungen geläufige Ausschluss von Themen, insbesondere von Finanz- und Haushaltsthemen („Finanz-tabu“), unbekannt ist. Insgesamt sind damit die institutionelle Anreiz- und Gelegenheitsstruktur für die Bürger, an der Entscheidung kommunaler Themen mitzuwirken, in der Bundesrepublik wesentlich schwächer ausgeprägt.

Des weiteren sind offenbar *politikkulturelle* Faktoren im Spiel. Während die direktdemokratischen Teilhaberechte und deren Wahrnehmung in der Schweiz und in den USA in eine entsprechende Verfassungstradition und Politikkultur eingebettet sind, steht ein entsprechender Kulturwandel in der Bundesrepublik – auch in den westdeutschen Ländern ungeachtet der partizipatorischen Revolution der 1960er und 1970er Jahre – noch immer weitgehend am Anfang.

Ungeachtet der bislang verhältnismäßig geringen tatsächlichen Anwendungsrate ist nicht zu bezweifeln, dass die Einführung der verbindlichen lokalen Referenden die kommunalpolitischen Karten im Verhältnis von Bürgern und Kommunalvertretung neu gemischt hat und die Bürger in ihrer politischen Rolle unübersehbar gestärkt worden sind.

Die schiere Möglichkeit eines Bürgerbegehren wird von den Kommunalvertretungen (wie auch die Erfahrungen in der Schweiz zeigen) als ein kommunalpolitisches „Damoklesschwert“ wahrgenommen, auf das sich diese – durch frühzeitige Kompromiss- und Konsenssuche – einstellen.

Einschränkend bleibt freilich hinzufügen, daß diese vermehrten Einflußchancen weniger von den bislang artikulations- und vertretungsschwachen Bevölkerungsgruppen als vielmehr von „gut ausgebildeten, sozial integrierten und einkommensstarken Bevölkerungsgruppen“ (vgl. Gabriel 2002: 147 f.) genutzt werden.

2.2. Die Stadt in ihrer (zivil-)gesellschaftlichen Dimension

In das frühe 19. Jahrhundert, wie erwähnt, zurückreichend, sind die Städte in das (in aktueller Terminologie: „zivil-gesellschaftliche“) Umfeld ihrer „örtlichen Gemeinschaft“ eingebettet, die herkömmlich in einem mannigfaltigen Vereinswesen und mannigfachen Aktivitäten gemeinnütziger Organisationen gekennzeichnet ist. Dies gilt insbesondere für den Bereich der sozialen Dienstleistungen, die – unter dem traditionellen, vom Bundessozialhilfegesetz von 1961 bekräftigten „Subsidiaritätsprinzip“ – überwiegend von den gemeinnützigen Wohlfahrtsverbänden („freien Trägern“) erbracht werden.

In auffälliger zeitlicher Parallelität zur Expansion des Sozialstaats und der damit einhergehenden weiteren Ausdehnung der kommunalen Aktivitäten in den 1960er und 1970er Jahren (und vermutlich zumindest teilweise in Reaktion auf diese) erlebten die Städte in dieser Phase das Aufbrechen und Vordringen (*neuer*) sozialer Bewegungen, die vielfach von „gegengesellschaftlichem“ (und teilweise auch militantem) Impetus beflügelt waren (vgl. Roth 1999: 10 ff.). Zugleich sprangen zahlreiche soziale und ökonomisch-alternative Selbsthilfegruppen ins Leben, die zur raschen Ausdehnung eines *Dritten oder Alternativen Sektors* – in der Zwischenzone „zwischen Staat und Markt“ - beitrugen.

In der sozialwissenschaftlichen Diskussion der 1970er und 1980er Jahre spiegelte sich diese politisch-gesellschaftliche Entwicklung darin wider, daß in der politikwissenschaftlichen Debatte einer durch den expandierenden Sozialstaat geförderten Verkürzung auf ein institutionalisiertes, wenn nicht „verstaatlichtes“ Kommunalmodell entgegengetreten und dem die Vorstellung von einer die politische *und* gesellschaftliche Arenen und Sphären

umfassenden „lokalen Politik“ entgegengesetzt wurde (vgl. Grauhan 1975: 12). In diesem Zusammenhang zogen auch die Wohlfahrtsverbände zunehmende Kritik auf sich, in der gegen deren „großorganisatorische“ Verformung und deren Übergang „von einer Institution bürgerschaftlicher Selbstorganisation zur professionellen Sozialbürokratie..., sozusagen zur gesellschaftlichen Außenstelle staatlicher Sozialbürokratie“ (Sachsse in: Enquetekommission 2002b: 26) Front gemacht wurde. Im soziologischen Diskurs wurden hinsichtlich der persönlichen Dienstleistungen die konzeptionelle Aufmerksamkeit auf die „Koproduktion“ zwischen den in Betracht kommenden Dienstleistern und den Betroffenen gelenkt (vgl. Badura/Gross 1976) und engagiertes „Laientum“ an der Stelle von „Professionalisierung, Verrechtlichung und Monetarisierung“ gefordert. In ähnlicher konzeptioneller Stoßrichtung wurde die „Doppelstruktur“ der Stadt mit dem Bild von der „Zweiten Stadt“ (vgl. Blanke/Evers/Wollmann 1986) und mit dem Konzept „neuer“ Ehrenamtlichkeit (A. Evers) in den Blick gerückt..

Die in den 1970er (in Gestalt der „neuen sozialen Bewegungen“ und sozialen und alternativ-ökonomischen Selbsthilfegruppen) verstärkt einsetzende Entfaltung von gesellschaftlichen Aktivitäten fanden und finden zum größten Teil in Organisationen statt, die dem Dritten Sektor – in der Zwischenzone „zwischen Staat und Markt“ - zugerechnet und als der „institutionelle Kern der Zivilgesellschaft“ (Anheier u.a. 2000: 76) gedeutet werden können.. Dadurch, daß sie überwiegend auf der lokalen (oder regionalen) Ebene tätig und wirksam sind (vgl. die Tabelle in Anheier u.a. 2000: 91), bilden sie ein wesentliches personelles, soziales und institutionelles Geflecht und Substrat der „Bürgergemeinde“.

Zur Veranschaulichung der Dichte und Aufgaben dieser überwiegend lokal tätigen Handlungsnetzwerke seien einige Angaben (insbesondere aus Anheier u.a. 2002) gemacht.

Handlungsfeld	Anzahl der Organisationen (in 1.000)	Mitglieder 1997* (in 1.000)	Beschäftigte 1990-1995	Anteil am Non-Profit Sector (in % 1995)	Beschäftigte 1990-1995 (in %) Veränderung	Ehrenamtliche 1996* (in 1.000)	Von Ehrenamtlichen geleistete Stunden (in 1.000)
Kultur und Erholung	160,1	15.729	77.350	5,4	20,2	5.866	783.182
Bildung und Forschung	10,1	661	168.000	11,6	27,8	330	27.025
Gesundheitswesen	3,6	2.974	441.500	30,6	21,3	1.318	156.869
Soziale Dienste	130,0	1.586	559.500	38,8	70,2	1.187	181.530
Umwelt- und Naturschutz	30,0	2.710	12.000	0,8	387,4	857	102.827
Wohnungswesen und Beschäftigung	1,5	264	87.850	6,1	45,0	132	36.121
Bürger- und Verbraucherinteressen	40,0	1.190	23.700	1,6	73,3	725	192.234
Stiftungen	6,0	132	5.400	0,4	101,0	198	36.385
Internationale Aktivitäten	0,4	264	9.750	0,7	89,8	396	52.600
Religion	30,0	2.313	-	-	-	3.098	430.623
Wirtschafts- und Berufsverbände	5,0	11.963	55.800	3,9	24,5	593	86.019
Sonstige	-	1.454	-	-	-	1.978	284.753
Insgesamt	416,6	41.240	1.440.850	100	41,5	16.678	2.325.168

Quelle: Anheier u.a. 2000, Tabellen 2, S.81 und Tab. 3, S. 86, Datenbasis John Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project, Teilstudie Deutschland

In den mittleren 1990er Jahren werden zum Dritten Sektor rund 400.000 Organisationen mit ca. 41 Millionen Mitgliedern, rund 1.4 Mio. (hauptamtlich) Beschäftigten (immerhin 4,9 Prozent aller in der Volkswirtschaft Beschäftigten) und 16.5 Mio. ehrenamtlich Tätigen (jeder 5. Bundesbürger! – mit 2 Milliarden unentgeltlich geleisteter Arbeitsstunden).

Betrachtet man die einzelnen Aufgaben- und Tätigkeitsfelder der Dritt-Sektor-Organisationen, so sind vor allem drei Gruppen von Organisationen zu unterscheiden.

Zum einen sind sie in den Tätigkeitsfelder *Gesundheitswesen* und *soziale Dienste* hervorzuheben. Zu ihnen rechnen insbesondere die lokalen Organisationen (“freie Träger”) der (sechs) Wohlfahrtsverbände, aber auch die Legion der (sich meist unter dem Dach des Paritätischen Wohlfahrtsverbandes sammelnden) Selbsthilfegruppen. Die in den Feldern Gesundheitswesen und soziale Dienste tätigen Organisationen des Dritten Sektors haben (1995) rund 1 Million (hauptamtlich) Beschäftigter (dies sind 65 Prozent aller im Dritt-Sektor entgeltlich Beschäftigten!), während in ihnen rund 2.4 Millionen Ehrenamtliche mitwirkten. Liegt das Verhältnis zwischen hauptamtlich Beschäftigten (“Professionellen”) und Ehrenamtlichen mithin insgesamt bei 1 zu 2.5 Dritt-Sektor-Organisationen, liegt der Professionalisierungsgrad in den Wohlfahrtsverbänden deutlich höher, wohingegen in den Selbsthilfegruppen die ehrenamtliche Tätigkeit überwiegt. Der Anteil der öffentlichen Mittel (staatliche bzw. kommunale Zuweisungen und Kostenstattungen durch die Sozialversicherung) an den Einnahmen der Organisationen ist in diesen beiden Handlungsfeldern besonders hoch.

Zum andern tritt der Bereich *Kultur und Erholung* hervor, zu dem jene Myriade von Sport-, Freizeit- und Hobby-Vereinen gehören, die insofern als “privatnützig” (*private-regarding*) bezeichnet werden können, als die Mitgliedschaft und auch ehrenamtliche Mitwirkung in ihnen auch und gerade der Befriedigung der privaten Erholungs- usw. Interessen dienen. 160.000 Organisationen (fast ein Drittel aller Dritt-Sektor-Organisationen) ist in diesem Bereich tätig – mit knapp 16 Millionen Mitgliedern. Sie finanzieren sich zur Hälfte aus den Mitgliedsbeiträgen. Den 77.000 (hauptamtlich) Beschäftigten 5.8 Millionen Ehrenamtliche (Verhältnis 1 zu 730) gegenüberstehen.

Schließlich sei die Organisationen in den Bereichen *Umwelt- und Naturschutz* sowie *Bürger- und Verbraucherinteressen* als eine Gruppe zusammengefaßt, die sich “gemein-nützigen” (*public-regarding*) Aufgaben verschrieben haben. Es handelt sich um rund 70.000 Organisationen - mit 3.9 Millionen Mitgliedern, 35.000 Beschäftigten und 1.6 Millionen

Ehrenamtlichen (Verhältnis 1 zu 45). An ihrer Finanzierung haben Mitgliedsbeiträge und Spenden einen erheblichen Anteil. Wegen ihres Engagements und ihrer Advokatenrolle für „gemein-nützige“ (*public-regarding*) Interessen und Belege kommt diesen Organisationen als „institutionellem Kern der Zivilgesellschaft“ ein besonderer Rang zu.

Es verdient Hervorhebung, daß gerade solche Dritt-Sektor-Organisationen ein starkes Wachstums in Zahl, Beschäftigten und Aktivitäten zeigen, in denen – so in den Bereichen von Umwelt- und Naturschutz, Bürger- und Verbraucherinteressen, aber auch Kultur und Erholung – die Funktionen der Partizipation, Integration, Sozialisation und Interessenartikulation, also zivilgesellschaftliche Kernfunktionen, einen besonders hohen Stellenwert haben (vgl. Priller 2002: 41; vgl. Anheier u.a. 2000: 85).

Dieser auf ein inzwischen beachtliches (zivil-)gesellschaftliches Handlungspotential der „örtlichen Gemeinschaft“ der Städte hinweisende Befund wird noch verstärkt, wenn man Untersuchungsergebnisse zur individuellen Handlungsbereitschaft hinzuzieht.

Diese wurde in der Studie von Anheier u.a. 2000: 87 ff. mit Hilfe der Indikatoren *Selbstorganisation*, *Gemeinsinn* und *bürgerschaftliches Engagement* empirisch erfaßt. Die Ergebnisse lauten:

- Die *Selbstorganisation* der zivilgesellschaftlichen Aktivitäten wies in den letzten Jahren eine hohe (und absehbar weiterhin ungebrochene) Dynamik auf. So ist die Zahl der Selbsthilfegruppen und Initiativen von 25.000 im Jahr 1985 auf 60.000 im Jahr 1995 gestiegen (vgl Tabelle bei Anheier 2000: 88).
- Aus repräsentativen Umfragen zum *Gemeinsinn* läßt sich ablesen, daß neben den auf individuelle Nutzen abstellenden Beweggründen gemeinsinn-orientierte Motive einen hohen Stellenwert haben. So sagten jeweils mehr als acht von zehn Bürgern, daß sie sich engagieren, weil anderen zu helfen ihrem Leben einen Sinn gibt.

Darüber hinaus besagen neuere Untersuchungen (vgl. von Rosenblatt/Picot in Anheier u.a. 2000: 90), daß sich jeder dritte Bundesbürger (über 14 Jahre) in irgendeiner Form ehrenamtlich engagiert und hierfür im Durchschnitt knapp fünf Stunden Zeit in der Woche aufwendet.

Allerdings zeichnen sich im Grad und in der Häufigkeit des organisatorischen Kontexts der individuellen zivilgesellschaftlichen (ehrenamtlichen) Aktivitäten erhebliche und folgenreiche Verschiebungen ab. Die klassische („alte“) ehrenamtliche Betätigung mit ihrer eher

dauerhaften Einbindung in Vereine und Institutionen (aber auch in Parteien und Gewerkschaften usw.) schwindet, während die eher losen, aus je konkretem Anlaß und um ein je bestimmtes Projekt (ad hoc) gebildeten Zusammenschlüsse und gestifteten Engagements einer „neuen“ Ehrenamtlichkeit in Bürgerinitiativen und anderen ad hoc-Gruppen kräftig zulegen – in Widerspiegelung jenes allgemeinen Wertewandels (*Helmut Klages*), in dem die Entscheidung des Einzelnen, sich ehrenamtlich zu einzulassen, weniger von vorgegebenen organisatorischen und verbandlichen Interessen als vielmehr durch seine biographische Situation und sein Selbstverwirklichungsinteresse bestimmt wird (vgl. Sachsse 2002: 27).

3. Verklammerung der politischen und gesellschaftlichen Rolle der Bürger – wichtiges Handlungspotential?

Faßt man unsere Kurzdarstellung – mit Blick auf die in diesem Aufsatz angesprochene „Doppelstruktur“ der Stadt – zwischen „politischer Kommune“ und „zivil-gesellschaftlicher Gemeinschaft“ und den hieraus folgenden politischen bzw. gesellschaftliche Rolle der Bürger – zusammen, so kann zweierlei festgehalten werden.

- In ihrer *politischen* Rolle sind die Bürger durch die Einführung der verbindlichen lokalen Referenden unverkennbar gestärkt worden, auch wenn die tatsächliche Nutzung der Referenden hinter der Möglichkeit ihrer Wahrnehmung deutlich zurückbleibt.
- Hinsichtlich der (*zivil-*) *gesellschaftlichen* Rolle deuten die herangezogenen empirische Befunde auf eine bemerkenswerte Dichte und Dynamik der (*zivil-*)gesellschaftlichen Initiativen und Netzwerke hin, die - Unkenrufen zum Trotz – in den letzten Jahren eher zugenommen als abgenommen hat. 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.)

So scheinen die Voraussetzungen für eine noch stärkere Verknüpfung der unterschiedlichen Rollen der Bürger aussichtsreich und tragfähig gegeben zu sein (vgl. Schröter/Wollmann 1998), um jenen für unsere Städte (über-)lebenswichtigen (in der eingangs zitierten „altpreußischen“ Formulierung der Präambel der Preußischen Städteordnung von 1808 gesagt) „Gemeinsinn zu erregen und zu erhalten“.

Allerdings bedarf es hierzu der gebotenen institutionellen Vorkehrungen und auch organisatorischen wie finanziellen Unterstützung.

In diesem Zusammenhang ist zustimmend an das Konzept vom „aktivierenden Staat“ zu erinnern, das sich die rot-grüne Bundesregierung auf ihre Fahne geschrieben hat und innerhalb dessen kein geringerer denn der Bundeskanzler in emphatischem Pleonasmus („*zivile Bürgergesellschaft*“ eine „neue Arbeits- und Verantwortungsteilung zwischen Staat und Gesellschaft“ beschworen hat (vgl. Schröder 2000). Die unterstützende Rolle des Staates wird hierbei mit der Formel umschrieben: „Die Zivilgesellschaft braucht einen besseren, einen aktiven und einen aktivierenden Staat“ (Schröder 2000: 202).

Entsprechende unterstützende Konzepte und Aktivitäten sind den Kommunen abzuverlangen. „Kooperationsformen zu finden, die dem Eigensinn, den Ressourcen und der Leistungsfähigkeit schwach organisierter Initiativen angemessen sind und zugleich stärkere Akteure integrieren, gehört zu den anspruchsvollsten Entwicklungsaufgaben der Kommunalpolitik (Enquetekommission 2002a: 348). Etwas technokratisch, aber zutreffend wird von einem von den Gemeinden zu leistenden (und zu finanzierenden!) „Partizipationsmanagement“ (Bürgerbeauftragte, Freiwilligenagenturen, Stadtteilbüros usw.) gesprochen (vgl. Holtkamp 2002: 134 f.).

Für ein Gelingen dieser Verknüpfung und der Entfaltung der hieraus möglichen Synergien zeichnen sich freilich mehrere Hürden und Schranken ab, die beiseite zu räumen wären.

- Zwar ist die Stärkung der direktdemokratischen Rechte der Bürger beachtlich. Jedoch drohen diese (wie auch die Entscheidungskompetenzen der Kommunalvertretungen) in dem Maße ins Leere zu gehen, wie das überkommene Aufgabenmodell der Kommunen durch einflußmächtige Faktoren (Markt-Liberalisierung der Europäischen Union, Outsourcing usw. durch New Public Management, last not least die budgtäre Krise) ausgehöhlt und das überkommene Kommunalmodell zum „Auslaufmodell“ zu werden droht (vgl. Wollmann 2002a).
- Infolge der finanziellen Zwänge und Abhängigkeiten sind die in die Erbringung von sozialen und Gesundheitsleistungen eingebundenen Organisationen und Gruppen hinsichtlich ihrer zivilgesellschaftlichen Herkunft und Verortung in doppelter (zwar

gegenläufiger jedoch gleichermaßen fataler) Richtung bedroht. Auf Grund ihrer (durch die Finanzkrise noch verstärkten) Abhängigkeit von öffentlicher Förderung und ihrer traditionellen fast symbiotischen Verklammerung mit dem Öffentlichen Sektor könnte ihre „Quasi-Verstaatlichung“ weiter fortschreiten. Zugleich könnten die Kommerzialisierung und Hinwendung zu marktähnlichen Entgelten ihre Umwandlung in Quasi Markt-Institutionen (und damit ihre weitere Entfernung aus der zivilgesellschaftlichen Herkunft) befördern (vgl. Anheier u.a. 2000: 84).

- Die erforderliche Unterstützung und Stärke zivilgesellschaftlicher Aktivitäten durch die Kommune droht dem rigorosen Rotstift zum Opfer zu fallen, der in erster Linie bei den sog. „freiwilligen“ Zuwendungen als dem schwächsten Glied ansetzt.
- Soweit moralische oder auf finanzielle Unterstützung von zivilgesellschaftlichen Aktivitäten und „bürgerschaftlicher Ehrenamtlichkeit“ stattfinden, ist es keineswegs abwegig zu befürchten, daß diese „als ‚Sparschwein‘ des Staates“ (Priller 2002: 45) „Lückenbüßer für Löcher in den öffentlichen Kassen“ (Dettling 2002: 2) erhalten müssen.

Bibliographie

Anheier, Hans-K, Priller, Eckhard/ Zimmer, Annette. (2000), Zur zivilgesellschaftlichen Dimension des Dritte Sektors, in: Klingemann, Hans-Dieter/ Neidhardt, Friedhelm (Hrsg.), Zur Zukunft der Demokratie, Berlin: Sigma, S. 71-98

Arnim, Hans Herbert von 2000, Vom schönen Schein der Demokratie, München: Droemer.

Badura, Bernhard/ Grosser

Blanke, Bernhard/ Evers, Adalbert/ Wollmann, Hellmut, Hrsg (1986, Die Zweite Stadt. Neue Formen lokaler Arbeits- und Sozialpolitik, Opladen: Westdeutscher Verlag

Bogumil, Jörg (2001), Modernisierung lokaler Politik, Baden-Baden.

Bogumil, Jörg/ Holtkamp, Lars/ Schwarz, G. (2003), Das Reformmodell Bürgerkommune, Berlin: Sigma

Dettling, Warnfied 2002, Perspektiven der Aktiven Bürgergesellschaft, Vortragsmanuskript

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.

Dienel, Peter C.(1978), Die Planungszelle. Eine Alternative zur Establishment-Demokratie, 5. Aufl. 2002, Opladen.

Engeli, Christian/ Haus, Wolfgang (1975), Quellen zum modernen Gemeindeverfassungsrecht in Deutschland, Stuttgart usw.: Kohlhammer

Enquetekommission "Zukunft des bürgerschaftlichen Engagements" (2002a), Bericht. Bürgerschaftliches Engagement auf dem Weg in eine zukunftsfähige Bürgergesellschaft, Opladen: Leske + Budrich

Enquetekommission "Zukunft des bürgerschaftlichen Engagements" (Hrsg.) (2002b), Bürgerschaftliches Engagement und Zivilgesellschaft, Opladen: Leske + Budrich

Gabriel, Oscar W. (2002), Bürgerbeteiligung in den Kommunen, in: Enquete-Kommission des Deutschen Bundestages „Zukunft des bürgerschaftlichen Engagements“ (Hrsg.), Bürgerschaftliches Engagement und Zivilgesellschaft, Opladen, S. 121 ff.

Gabriel, Oscar W. (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.

Grauhan, Rolf-Richard (1975), Einführung: Lokale Politikforschung, in: Grauhan, Rolf Richard (Hrsg.), Lokale Politikforschung, Bd. 1, Frankfurt/M: Campus, S. 11-40

Greese, Dieter (1999), Kommunale Kinder- und Jugendpolitik, in: Wollmann, Hellmut/Roth, Roland (Hrsg.), Kommunalpolitik, 2. Aufl., Opladen: Leske + Budrich, S. 717–731.

Holtkamp, Lars (2002), Das Leitbild der Bürgerkommune und die Interessenlage der kommunalen Entscheidungsträger, in: Haus, Michael (Hrsg.). 2002, Bürgergesellschaft, soziales Kapital und lokale Politik, Opladen: Leske + Budrich, S. 129- 148

Kaase, Max (1982), Partizipatorische Revolution. Ende der Parteien?, in: Raschke, Joachim (Hrsg.), Bürger und Parteien, Opladen, S. 173–189.

Kersting, Norbert. (1997a), Beiräte in der Kommunalpolitik. Teil 1: Ortsbeiräte, Senioren- und Behindertenbeirat, Marburg.

Kersting, Norbert (1997b), Beiräte in der Kommunalpolitik. Teil 2: Ausländerbeirat, Marburg.

Kersting, Norbert (2002), Die Zukunft der Parteien in der Lokalpolitik, in: Bogumil, Jörg (Hrsg.), Kommunale Entscheidungsprozesse im Wandel, Opladen, S. 139 ff.

Priller, Eckhard (2002), Zum Stand empirischer Befunde und sozialwissenschaftlicher Theorie zur Zivilgesellschaft und zur Notwendigkeit ihrer Weiterentwicklung, in: Enquetekommission "Zukunft des bürgerschaftlichen Engagements" (Hrsg.) (2002b), Bürgerschaftliches Engagement und Zivilgesellschaft, Opladen: Leske + Budrich, S. 40-54

Rösler, Cornelia (2000), Lokale Agenda 21 in deutschen Städten, in: Heinelt, Hubert/Mühlich, Eberhard (Hrsg.), Lokale „Agenda 21“-Prozesse. Erklärungsansätze, Konzepte, Ergebnisse, Opladen, S. 13–28.

Roth, Roland 1999, Lokale Demokratie „von unten“, in: Wollmann, Hellmut /Roth, Roland (Hrsg.), Kommunalpolitik, 2. Aufl., Opladen: Leske + Budrich, S. 2 - 22

Roth, Roland (2001), Auf dem Weg zur Bürgerkommune?, in: Schröter, Eckhard (Hrsg.), Empirische Policy- und Verwaltungsforschung, Opladen, S. 133 ff.

Sachsse, Christoph 2002, Traditionslinien bürgerschaftlichen Engagements, in: Enquetekommission “Zukunft des bürgerschaftlichen Engagements” (Hrsg.) (2002b), Bürgerschaftliches Engagement und Zivilgesellschaft, Opladen: Leske + Budrich, S. 23-28

Schefold, Dian/Neumann, Maja (1996), Entwicklungstendenzen der Kommunalverfassung in Deutschland, Basel/Basel: Leske + Budrich.

Schröder, Gerhard (2000), Die zivile Bürgergesellschaft. Anregungen zu einer Neubestimmung der Aufgaben von Staat und Gesellschaft, in: Neue Gesellschaft/ Frankfurter Hefte, No. 4, S. 200-207

Schröter, Eckhard/ Wollmann, Hellmut : Der Staats-, Markt- und Zivilbürger und seine Muskeln in der Verwaltungsmodernisierung, in: Grunow, Dieter/ Wollmann, Hellmut (Hrsg.), Lokale Verwaltungsreform in Aktion, Basel/ Boston: Leske + Budrich, S. 120-144

Wollmann, Hellmut (1983, Entwicklungslinien kommunaler Wohnungspolitik, in: Evers, Adalbert/ Lange, Hans-Georg/ Wollmann, Hellmut (Hrsg.), Kommunale Wohnungspolitik, Basel usw.: Birkhäuser, S. 92-105

Wollmann, Hellmut 1999, Kommunalpolitik – zu neuen (direkt-)demokratischen Ufern, in: Wollmann, Hellmut/Roth, Roland (Hrsg.) 1999, Kommunalpolitik, Neuauflage, Opladen: Leske + Budrich , S. 37 ff.

Wollmann, Hellmut (2002a), Die traditionelle deutsche Selbstverwaltung – ein Auslaufmodell?, in: Deutsche Zeitschrift für Kommunalwissenschaften, vol. 41, Hlb. 1, S. 35-51 (englisch in: German Journal of Urban Studies, 2002 sowie französisch in: Gérard Marcou/ Hellmut Wollmann (eds.) 2003, Annuaire 2003 des Collectivités Locales, Paris: CNRS

Wollmann, Hellmut (2002b), Die Bürgergemeinde – ihr Doppelcharakter als politische Kommune und (zivil-)gesellschaftliche Gemeinde, in: Deutsche Zeitschrift für Kommunalwissenschaften, 41. Jhg., Heft 2, S. 23-43

Wollmann, Hellmut (2002c), Direkte Demokratie in den ostdeutschen Kommunen, in: Bogumil, Jörg (Hrsg.), Kommunale Entscheidungsprozesse im Wandel, Opladen: Leske + Budrich, S. 239–266.

Wollmann, Hellmut (2004), Zivilgesellschaft, in: Akademie für Raumordnung und Landesplanung (Hrsg.), Handwörterbuch zur Raumordnung (im Erscheinen)

