

# Aus Politik und Zeitgeschichte

Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament

Bernhard Blanke/Henning Schridde

## Bürgerengagement und Aktivierender Staat

Ergebnisse einer Bürgerbefragung  
zur Staatsmodernisierung in Niedersachsen

Hellmut Wollmann

## Kommunalpolitik:

Mehr (direkte) Demokratie wagen

Peter C. Dienel

Mehr Mitentscheidung in der Demokratie  
ist möglich

B 24–25/99

11. Juni 1999



**Bernhard Blanke**, Dr. rer. pol., geb. 1941; Professor für Politische Wissenschaft an der Universität Hannover; Leiter der Abteilung Sozialpolitik und Public Policy; Visiting Professor an der School for Policy Studies, University of Bristol; Mitherausgeber der Zeitschrift „Leviathan“.

Veröffentlichungen u. a.: (Hrsg.) Krankheit und Gemeinwohl. Gesundheitspolitik zwischen Staat, Sozialversicherung und Medizin, Opladen 1994; (Hrsg. zus. mit Stephan von Bandemer, Frank Nullmeier und Göttrik Wewer) Handbuch zur Verwaltungsreform, Opladen 1998; (Hrsg. zus. mit Randall Smith) Cities in Transition: New Challenges, New Responsibilities, Basingstoke 1999.

**Henning Schridde**, Dipl.-Sozialwiss., geb. 1966; wissenschaftlicher Mitarbeiter in der Abteilung Sozialpolitik und Public Policy, Universität Hannover.

Veröffentlichungen u. a.: Verfahrensinnovationen kommunaler Demokratie. Bausteine für eine Modernisierung der Kommunalpolitik, in: Hubert Heinelt (Hrsg.), Modernisierung der Kommunalpolitik. Neue Wege zur Ressourcenmobilisierung, Opladen 1997; Von der Arbeitsmarkt- zur Armutspolitik. Wandel lokaler Arbeitsmarktpolitik in den 90er Jahren, in: Bernhard Schäfers/Göttrik Wewer (Hrsg.), Die Stadt in Deutschland, Opladen 1998.

**Hellmut Wollmann**, Dr. jur., geb. 1936; Professor für Verwaltungslehre (Institut für Sozialwissenschaften) an der Humboldt-Universität zu Berlin.

Veröffentlichungen u. a.: (Hrsg. zus. mit Frank Bönker und Helmut Wiesenthal) Transformation sozialistischer Gesellschaften, Opladen 1995; (Hrsg. zus. mit Christoph Reichard) Kommunalverwaltung im Modernisierungsschub?, Basel u. a. 1996; (Hrsg. zus. mit Hans-Ulrich Derlien u. a.) Transformation der politischen und administrativen Strukturen in Ostdeutschland, Opladen 1997; (zus. mit Kai Wegrich, Wolfgang Jaedicke und Sabine Lorenz) Kommunale Verwaltungspolitik, Basel u. a. 1997; (Hrsg. zus. mit Dieter Grunow) Lokale Verwaltungsreform in Aktion, Basel u. a. 1999; (Hrsg. zus. mit Roland Roth) Kommunalpolitik, 2. Aufl., Opladen 1999.

**Peter C. Diemel**, Dr. theol., geb. 1923; Leiter der Forschungsstelle Bürgerbeteiligung & Planungsverfahren, Bergische Universität Wuppertal; em. Professor für Soziologie.

Veröffentlichungen u. a.: Das Modell „Bürgergutachten“ als Organ politischen Lernens, in: Bernhard Claußen/Rainer Geißler (Hrsg.), Die Politisierung des Menschen. Ein Handbuch, Opladen 1996; Die Planungszelle. Eine Alternative zur Establishment-Demokratie. Mit Statusreport '97, 4. Aufl., Opladen 1997; Vertrauen durch Kooperation. Erfahrungen mit der Planungszelle, in: Jahresband der Deutschen Gesellschaft für Bildungsverwaltung 1998, Wetzlar 1999; Demokratie ist möglich. Die Zukunftstechnologie Planungszelle als Evolutionsfenster, in: Neue Sammlung (i. E.).



ISSN 0479-611 X

Herausgegeben von der Bundeszentrale für politische Bildung, Berliner Freiheit 7, 53111 Bonn. Internet: <http://www.bpb.de>; E-Mail: [ag2@bpb.de](mailto:ag2@bpb.de)

Redaktion: Dr. Klaus W. Wippermann (verantwortlich), Dr. Katharina Belwe, Dr. Ludwig Watzal, Hans G. Bauer.

Die Vertriebsabteilung der Wochenzeitung DAS PARLAMENT, Fleischstraße 62–65, 54290 Trier, Tel. 06 51/9 79 91 86, möglichst Telefax 06 51/9 79 91 53, nimmt entgegen

- Nachforderungen der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“;
- Abonnementsbestellungen der Wochenzeitung DAS PARLAMENT einschließlich Beilage zum Preis von DM 14,40 vierteljährlich, Jahresvorzugspreis DM 52,80 einschließlich Mehrwertsteuer; Kündigung drei Wochen vor Ablauf des Berechnungszeitraumes;
- Bestellungen von Sammelmappen für die Beilage zum Preis von 7,— zuzüglich Verpackungskosten, Portokosten und Mehrwertsteuer.

Die Veröffentlichungen in der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“ stellen keine Meinungsäußerung des Herausgebers dar; sie dienen lediglich der Unterrichtung und Urteilsbildung.

Für Unterrichtszwecke können Kopien in Klassensatzstärke hergestellt werden.



# Bürgerengagement und Aktivierender Staat

## Ergebnisse einer Bürgerbefragung zur Staatsmodernisierung in Niedersachsen

In der aktuellen Verwaltungsreform in der Bundesrepublik ist die Rolle des Bürgers unklar und umstritten. Bei der zentralen Frage, welche Aufgaben der Staat und in welcher Form er sie künftig (noch) wahrnehmen kann und soll, wird zwar generell konstatiert, daß Staatsaufgaben „legitim nur über einen demokratischen Prozeß gesucht und vereinbart“<sup>1</sup> werden können. Die wesentlichen Strömungen der Verwaltungsreformpraxis haben diesen Hinweis jedoch kaum aufgenommen. Parallel verläuft eine breite Diskussion zum Thema Bürgerengagement. Eine Verbindung beider Stränge scheint notwendig und vielversprechend. Soweit dies bereits erfolgt ist, werden die Potentiale der Bürgerinnen und Bürger, sich an der „Modernisierung des Staates“ aktiv zu beteiligen, widersprüchlich beurteilt.

Skeptiker<sup>2</sup> betonen vor allem die Gefahr der Steigerung von (Verteilungs-)Konflikten und den erheblich zunehmenden Konsensbedarf, eine Beschleunigung der „Anspruchsspirale“ sowie einen Widerspruch zu den Standards der repräsentativen Demokratie, wenn die Bürger in Fragen beteiligt werden, die an sich Sache der gewählten Vertreter oder der politischen Führung sind. Viele dieser Argumente liegen allerdings eher auf der Ebene theoretischer Annahmen. Empirische Hinweise auf das Verhältnis von Erwartungen der Bürger an den Staat zum tatsächlichen Umfang und dem (fiskalischen) Niveau der Staatstätigkeit (*scope of government*) im internationalen Vergleich<sup>3</sup> lassen die Vermutung zu, daß es Wege geben könnte, eine befürchtete Blockierung weiterer Modernisierungsbestrebungen, die vor allem

mit den Problemen der öffentlichen Haushalte verbunden sind, aufzubrechen. Es ist durchaus denkbar, die Differenzierung von mengenmäßigem Umfang von „Staatsaufgaben“ einerseits und dem Umfang der dafür verwendeten öffentlichen Mittel sowie der Art und Weise der Aufgabewahrnehmung für eine neue Reformstrategie zu nutzen. Dies bedeutet jedoch, die bislang dominierende Perspektive der *Binnenmodernisierung* der öffentlichen Verwaltung zu verlassen.

---

### Von der Binnenmodernisierung zur Staatsreform

---

Optimisten, die sich durch eine breite öffentliche Diskussion und mehr Bürgerbeteiligung sowohl eine größere Motivation für die Reformvorhaben als auch deren qualitative Verbesserung und stärkere Legitimierung erhoffen, betonen, daß „in der Bevölkerung ... eine tendenziell anwachsende Bereitschaft zur Akzeptanz von Grenzen der Problemlösungsfähigkeit der Politik und zur verstärkten Übernahme von Eigenverantwortung vorhanden“<sup>4</sup> ist; ferner daß die Öffnung der Routinen der repräsentativen Demokratie für vielfältige Formen von Bürgerbeteiligung zu mehr Orientierung an für alle gewinnbringende Optionen und Problemlösungen führe. Schließlich steigere eine Nutzung des Wissens der Bürger für die Verwaltungsmodernisierung auch deren Effizienz und Effektivität; die Partizipation biete gerade den Bürgern eine größere Chance, die sonst eher an den „Rand gedrängt werden“<sup>5</sup>.

Die offene Frage ist, wie diese aus einer weitgehend auf die Selbsttätigkeit der Bürger (für sich

1 Frieder Naschold, *Modernisierung des Staates. Zur Ordnungs- und Innovationspolitik des öffentlichen Sektors*, Berlin 1993; vgl. auch Hans Peter Bull, *Aufgabenentwicklung und Aufgabenkritik*, in: Klaus König/Heinrich Siedentopf (Hrsg.), *Öffentliche Verwaltung in Deutschland*, Baden-Baden 1996. Im folgenden werden wir aus Platzgründen nur exemplarisch aus der Fülle der Literatur ausgewählte Texte anführen.

2 Vgl. z. B. Dietrich Budäus/Gernod Grüning, *Kommunitarismus – eine Reformperspektive?*, Berlin 1997.

3 Vgl. Edeltraut Roller, *Political Agendas and Beliefs about the Scope of Government*, in: Ole Borre/Elinor Scarbrough (Hrsg.), *The Scope of Government*, Oxford u. a. 1995.

4 Helmut Klages, *Der „schwierige Bürger“. Bedrohung oder Zukunftspersonal?*, in: Werner Weidenfeld (Hrsg.), *Demokratie am Wendepunkt*, Berlin 1996, S. 251.

5 Frieder Naschold, *Binnenmodernisierung, Wettbewerb, Haushaltskonsolidierung. Internationale Erfahrungen zur Verwaltungsreform*, in: Hubert Heinelt (Hrsg.), *Modernisierung der Kommunalpolitik*, Opladen 1997, S. 107.



und andere) bezogene Verantwortungsbereitschaft produktiv mit der Staatsmodernisierung vernetzt werden kann. Bislang scheint jedenfalls nahezu ausschließlich eine Strategie der „Staatsentlastung“ vorzuherrschen. Prägnant hat dies der Sachverständigenrat „Schlanker Staat“ in seinem Abschlußbericht formuliert. Orientiert am Begriff der staatlichen Kernaufgaben, fordert er eine drastische Reduzierung der Staatstätigkeit – vornehmlich über „Privatisierung“ – und weist alle Aufgaben, die der Staat nicht mehr wahrnehmen soll, „der Gesellschaft“ zu. Dabei wird stillschweigend die voraussetzungsvolle Annahme getroffen, bei einem Rückzug des Staates auf seine „originären“ Aufgaben müsse „das dadurch entstehende Vakuum ausgefüllt werden durch Eigeninitiative, Selbstverantwortung und Solidarität“. Obwohl einige optimistische Vermutungen über die Bereitschaft der Gesellschaft, „den dadurch entstehenden Freiraum den Bürgern zur eigenen verantwortlichen Gestaltung zu überlassen“<sup>6</sup>, angestellt werden können, stehen der Sachverständigenrat und andere Verfechter einer eher autoritativen Durchforstung, Neudefinition und Verschlinkung staatlicher Aufgaben (Aufgabenkritik)<sup>7</sup> vor dem Problem der offenen Staatsaufgaben.

In modernen Demokratien lassen sich Staatsaufgaben nicht auf einen Grundkanon konzentrieren (selbst wenn eher betriebswirtschaftlich denkende Verwaltungsreformer davon immer ausgehen), sondern „der Gesetzgeber entscheidet prinzipiell selbst nach eigenem Ermessen darüber, welche Aufgaben und ggf. in welcher Form er diese wahrnehmen will“<sup>8</sup>.

---

## Verantwortungsteilung statt Staatsentlastung

---

Nach allgemeiner Einschätzung in der wissenschaftlichen Literatur zur Staatsmodernisierung wurde bislang das strategische Ziel, die Aufgaben des Staates zum Ende des 20. Jahrhunderts neu zu bestimmen, in Deutschland nirgends erfolgreich verfolgt. Die mit unterschiedlichen Ansätzen unternommenen Reformen der Bundesländer

6 Sachverständigenrat „Schlanker Staat“, Abschlußbericht, Bonn 1998<sup>2</sup>, S. 200.

7 Vgl. Gisela Färber, Instrumente und Bedingungen für eine wirksame Aufgabenkritik, in: Werner Jann/Klaus König/Christine Landfried/Peter Wordelmann (Hrsg.), Politik und Verwaltung auf dem Weg in die transindustrielle Gesellschaft, Carl Böhrer zum 65. Geburtstag, Baden-Baden 1998.

8 Sachverständigenrat (Anm. 6), S. 49.

haben letztlich zwar wichtige, aber nicht über die Binnenmodernisierung hinausreichende Kosten- (Personal)Reduzierungen erreicht, allerdings noch ohne nachhaltige Erfolge zur Sanierung der Staatsfinanzen. Die Metapher der „Verschlinkung“ verdeckt das eigentliche Problem: Das Wachstum „des Staates“ (*growth of government*) ist weitgehend aus dem demokratischen Prozeß zu erklären (die Unterschiedlichkeit zwischen verschiedenen Ländern weist darauf hin)<sup>9</sup>. Eine einseitige Entlastung „von oben“ muß deshalb eher das Mißtrauen der Bürger und die „Anspruchsspirale“ in Form einer „Protestspirale“ verstärken – zuma in einer politischen Kultur, die im internationalen Vergleich durch eine hohe Zuweisung von Problemlösungen an „den Staat“ geprägt ist. Der kommunale Ruf nach gemeinschaftsgebundener Eigenverantwortung wird allerdings ebenfalls an Grenzen geraten. Zwischen beiden Polen bleibt die Staatsmodernisierung im „magischen Dreieck“ von Haushaltskonsolidierung, Binnenmodernisierung und Aufgabenkritik blockiert.

Nimmt man jedoch eine andere Perspektive – nämlich die These, bei genauerer Betrachtung handele es sich prinzipiell um „gewandelte Modalitäten der Aufgabenerledigung und ... gewandelte Steuerungsinstrumente“<sup>10</sup> – kann sich die weitere Strategie statt auf den Abbau, auf den Wandel der öffentlichen Aufgabenerledigung konzentrieren. Möglicherweise wird hier ein Pfad beschritten, der sowohl eine simultane Verfolgung der Ziele des „magischen Dreiecks“ ermöglicht, als auch den Weg zu einer effektiven Beteiligung der Bürger frei macht. Das hierzu aufgreifbare Konzept der Verantwortungsteilung<sup>11</sup> geht grundsätzlich davon aus, daß durch eine Neubestimmung des Verhältnisses zwischen Staat, Wirtschaft, Drittem Sektor und Bürger die vielfach postulierte Rückgabe von Verantwortung an die Gesellschaft kein rein fiskalisch motivierter Schachzug bleibt, sondern zu einer Neuverteilung unterschiedlicher Verantwortlichkeiten führt. In diesem Kontext ist die Aktivierung der Bürger angesiedelt<sup>12</sup>.

9 Vgl. statt vieler den Überblick bei F. Naschold (Anm. 1) und den Band von O. Borre/E. Scarbrough (Anm. 3).

10 Gunnar Folke Schuppert, Geändertes Staatsverständnis als Grundlage des Organisationswandels öffentlicher Aufgabenwahrnehmung, in: Dietrich Budäus (Hrsg.), Organisationswandel öffentlicher Aufgabenwahrnehmung, Baden-Baden 1998, S. 24 f.

11 Vgl. Christoph Reichard, Institutionelle Wahlmöglichkeiten bei der öffentlichen Aufgabenwahrnehmung, in: D. Budäus (Anm. 10).

12 Vgl. Bernhard Blanke/Henning Schridde, Bürgerengagement und Aktivierender Staat, Expertise für das Ministerium für Frauen, Arbeit und Soziales des Landes Nie-



---

## Beteiligung der Bürger am „Produktionsprozeß“ öffentlicher Leistungen

---

Bürgeraktivierung kann – schematisch – in den beiden Dimensionen der Beteiligungen am politischen Entscheidungsprozeß („input“) und Beteiligung am „Leistungsprozeß“ („output“) unterschieden werden. Die zweite Dimension ist u. E. für die Staatsmodernisierung die interessantere. Denn in der Tat scheint aus demokratietheoretischen Gründen<sup>13</sup> die Responsivität der repräsentativen Demokratie im vor allem durch die Parteienkonkurrenz und den Wahlzyklus beherrschten Entscheidungsprozeß für eine zureichende Erörterung der komplexen Fragen des Wandels der öffentlichen Aufgabenwahrnehmung nicht entscheidend gesteigert werden zu können. Hier dominiert das Experten-tum. Auch muß die Entscheidungsverantwortung verfahrensmäßig bei der repräsentativen Demokratie verbleiben, weil Verantwortungsteilung allgemein verbindlicher Entscheidung (z. B. bei notwendigen Reformen der Rechtsordnung) bedarf. Das bedeutet nicht, daß eine dialogische Öffnung der politischen Meinungsbildung nicht erforderlich und möglich wäre.

Ziel der Verantwortungsteilung ist eine stärkere kooperative Aufgabenwahrnehmung, welche die Bürger mit *eigenverantwortlichen Leistungen* in den Produktionsprozeß öffentlicher Leistungen einbindet. Die Potentiale für Bürgerengagement sollen Synergieeffekte für die Staatsmodernisierung erzeugen<sup>14</sup>. Der im Konzept des *New Public Management* favorisierte Status des Bürgers als Kunde wird dadurch relativiert. Käufer-Verkäufer-Beziehungen sind sicher ein wichtiges Element der Effizienz- und auch der Qualitätssteigerung, sie führen aber eher zu Trennungen und zur Distanz. Viele öffentliche Leistungen erfordern dagegen die *Koproduktion* einer gemeinsam als „öffentlich“ verstandenen Leistung<sup>15</sup>.

dersachsen, Hannover 1998 (beim Ministerium erhältlich). Hier ist auch die in diesem Aufsatz nicht zitierte Literatur zum bürgerschaftlichen Engagement verarbeitet.

13 Vgl. Dieter Fuchs, Kriterien demokratischer Performanz in Liberalen Demokratien, in: Michael Greven (Hrsg.), Demokratie – eine Kultur des Westens?, Opladen 1998.

14 Vgl. u. a. Helmut Klages, Motive des Bürgerengagements – Trends für die Bundesrepublik Deutschland, in: Helmut Klages, Verwaltungsmodernisierung. „Harte“ und „Weiche“ Aspekte II, Speyerer Forschungsbericht 181, Speyer 1998.

15 Vgl. die komprimierte Darstellung der britischen Erfahrungen bei Andrew Gray, Businesslike but not like a Business. The Challenge for Public Management (CIPFA), London 1998.

Unter der politischen Entscheidungsverantwortung der gewählten Repräsentanten kann öffentliche Unterstützung für eigenverantwortliches Engagement im Leistungsprozeß sowie kooperative Aufgabenwahrnehmung organisiert werden. Die derzeit schon äußerst vielfältigen Organisationsformen (*welfare mix*) bieten ausreichend Ansatzpunkte für neue Konzepte der Verantwortungsstufung und Verantwortungsteilung, wie sie in der wissenschaftlichen Literatur, aus staatsrechtlicher Sicht und im Kontext des *New Public Management* besonders bezüglich der „Institutionenwahl“ beim Organisationswandel erarbeitet wurden.

Drei Kategorien von Verantwortung im System öffentlicher Leistungen sollen optimal lokalisiert werden: Gewährleistungsverantwortung, Vollzugs- und Finanzierungsverantwortung<sup>16</sup>. Pragmatisch umschrieben geht es also darum, öffentliche Leistungen darauf hin zu überprüfen, ob der Staat weiterhin die Gewährleistungsverantwortung aufgrund demokratischer Entscheidungsprozesse übernimmt. Ist ein gewichtiges öffentliches Interesse festgestellt, bedeutet dies noch nicht zwingend, daß beim Staat auch die Vollzugs- und Finanzverantwortung liegen muß. Diese können – unter Einbeziehung der Bürger – nach Gesichtspunkten der Effizienz, Effektivität und Gerechtigkeit auf andere, kooperativ auch auf mehrere Träger verteilt werden. Aus Bürgersicht sind „Staatsaufgaben“ primär Verwaltungsleistungen<sup>17</sup>. An dieser Schnittstelle zwischen „öffentlich“ und „privat“ ergeben sich die eigentlichen Aufgaben der Staatsmodernisierung unter dem Leitbild der Aktivierung.

---

## Neues Rollenverständnis der Akteure und die Bürgerbefragung

---

Neue Verantwortungsteilung bedeutet ein geändertes Rollenverständnis der an der Erfüllung öffentlicher Aufgaben beteiligten Akteure<sup>18</sup>. Das gilt nicht nur für die Bürger, sondern auch und vor

16 Vgl. G. F. Schuppert (Anm. 10); Ch. Reichard (Anm. 11); Frieder Naschold u. a., Leistungstiefe im öffentlichen Sektor, Berlin 1996.

17 Vgl. Klaus Grimmer, Struktur und Innovation. Theoretisch-praktische Grundlagen der Gestaltung öffentlicher Verwaltung, Baden-Baden 1997, S. 9 ff.

18 Auch dies gehört zu einem Konzept der Ko-Evolution von Staat und Gesellschaft; vgl. Carl Böhret/Götz Konzen-dorf, Ko-Evolution von Gesellschaft und funktionalem Staat, Opladen u. a. 1997.



allem für „den Staat“ und seine ausdifferenzierte Verwaltung selbst. Viele sehen deshalb in einer veränderten Verwaltungskultur den Schlüssel für den Erfolg der Staatsmodernisierung. Man mag anzweifeln, ob es durch absichtsvolles Handeln überhaupt möglich ist, solche Veränderungen zu initiieren. Was allerdings möglich erscheint, sind die systematische Erhebung von Informationen und der (öffentliche) Dialog über die wechselseitigen Erwartungen und Forderungen der Akteure sowie konkrete Projekte, bei denen Bürger und Verwaltung aktiviert werden, neue Formen der Verantwortungsteilung zu entwickeln und zu erproben, wobei an eine Vielzahl bestehender Formen von Selbsthilfe, Ehrenamt und freiwilliger Tätigkeit angeknüpft werden kann<sup>19</sup>.

Die niedersächsische Regierung hat 1997 mit dem Konzept des „aktivierenden Staates“<sup>20</sup> den Weg eines gesellschaftspolitischen Dialoges beschritten und den Ansatz einer „bürgerschaftlichen Aufgabenkritik“ in die Reformbewegung eingebracht. Eine repräsentative Bürgerbefragung<sup>21</sup> sollte dem Leitbildprozeß als Entscheidungshilfe dienen, aber keine unmittelbaren Handlungsanleitungen geben.

19 Vgl. Hermann Hill, Verwaltungsmodernisierung als Demokratiechance in der Kommune, in: Jörg Bogumil/Leo Kießler (Hrsg.), Verwaltungsmodernisierung und lokale Demokratie, Baden-Baden 1997.

20 Vgl. Stephan von Bandemer/Bernhard Blanke/Josef Hilbert/Josef Schmid, Staatsaufgaben. Von der „schleichenden Privatisierung“ zum „aktivierenden Staat“, in: Fritz Behrens/Rolf G. Heinze/Josef Hilbert/Sybille Stöbe/Ernst M. Walsken (Hrsg.), Den Staat neu denken. Perspektiven für die Landesverwaltungen, Berlin 1995; Bernhard Blanke/Heinz Thörmer, Sozialdemokratische Reformpolitik im „aktivierenden Staat“, in: Michael Buckmiller/Joachim Perels, Opposition als Triebkraft der Demokratie, Hannover 1998; Malte Spitzer, Bürgeraktivierung und Verwaltungsmodernisierung, in: Bernhard Blanke/Stephan von Bandemer/Frank Nullmeyer/Göttrik Wewer (Hrsg.), Handbuch zur Verwaltungsreform, Opladen 1998; Bernhard Blanke/Stephan von Bandemer, Der „aktivierende Staat“. Umriß eines Konzeptes, in: Gewerkschaftliche Monatshefte, (i. E.).

21 Die Befragung von 1 000 Wahlberechtigten wurde im November 1997 vom EMNID-Institut durchgeführt und gemeinsam mit der Abteilung Sozialpolitik und Public Policy der Universität Hannover ausgewertet. Vgl. Bernhard Blanke/Henning Schridde/Matthias Metje/Claudia Hoyer, Bürgerschaftliche Aufgabenkritik und Aktivierender Staat, Hannover 1998; B. Blanke/H. Schridde (Anm. 12); Landesregierung Niedersachsen/Arbeitsgruppe Aufgabenkritik, Bericht zur Aufgabenkritik im Land Niedersachsen, Band II, September 1998. In Kooperation mit der Landesregierung führen derzeit die Landkreise Cloppenburg und Soltau-Fallingb. sowie die Stadt Osnabrück regionale „Diskurse“ unter Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern sowie Verbänden durch. Unter Anleitung von unabhängigen Moderatoren werden anhand von vor Ort bestimmten Themen Vorschläge zur weiteren Modernisierung der öffentlichen Verwaltung gesammelt und die bisherige Aufgabenverteilung hinterfragt. Die ersten Ergebnisse sollen der Öffentlichkeit Ende September 1999 vorgestellt werden.

Die Befragung sollte grundsätzliche Einstellungen der Bürger dazu erheben, welche Aufgaben der Staat (differenziert nach den drei Verantwortungstypen) künftig erfüllen soll, welche Aufgaben privat oder gesellschaftlich ganz oder teilweise übernommen werden können, ferner wie demgemäß die Verwaltung sich ändern muß.

Ein erstes wichtiges Ergebnis ist, daß eine Verantwortungsteilung derzeit aus der Sicht der Bürgerinnen und Bürger aufgrund der von ihnen gemachten Erfahrungen eher blockiert zu werden scheint. So stimmten 82 Prozent der niedersächsischen Bürger der Auffassung ganz oder teilweise zu, daß manche Aufgaben durch die Eigeninitiative der Bürger besser und günstiger erbracht werden könnten. Gar 85 Prozent sind zumindest weitgehend der Meinung, daß es der Staat durch die Vielzahl seiner Regularien dem Bürger schwer machen würde, eigene Initiativen zu entwickeln bzw. durchzusetzen. Mehr als drei Viertel waren der Meinung, daß der Staat durch die Abgabe von Aufgaben an die Bürger die Bürokratie erheblich abbauen könnte. Ebenso viele waren zugleich der Meinung, daß der Staat die Bereitschaft der Bürger unterschätze, öffentliche Aufgaben auch selbstverantwortlich zu übernehmen. Interessanterweise zeigte sich in allen sozialen Gruppen nahezu das gleiche Antwortmuster.

---

## Verantwortungsteilung

---

Zentrale Fragestellung ist nun, inwieweit die Bürgerinnen und Bürger in den verschiedenen Aufgabenfeldern eine Verantwortungsdifferenzierung vornehmen. Dabei dürfte zu erwarten sein, daß in den „Kernbereichen“ staatlicher Aufgabenwahrnehmung Gewährleistungs- und Vollzugsverantwortung beim Staat zusammenfallen. Davon sind Aufgabenbereiche zu unterscheiden, in denen die Gewährleistungs- und Vollzugsverantwortung des Staates auseinandertreten. Schließlich sind solche Aufgabenbereiche denkbar, in denen der Staat in hohem Maße zwar als Leistungsträger auftritt, in denen die Bürger aber andererseits keine Gewährleistungsverantwortung des Staates sehen.

In Tabelle 1 wurden die Ergebnisse zweier Fragen zusammengeführt. Zum einen fragten wir danach, durch wen derzeit bestimmte Aufgaben erbracht werden und zum zweiten, ob bestimmte öffentlich erbrachte Leistungen auch durch Private oder Bürgerinitiativen übernommen werden könnten.



**Tabelle 1: Öffentliche Aufgaben – Aufgabenwahrnehmung, Zuweisung der Vollzugsverantwortung und Bereitschaft zur Übernahme öffentlicher Aufgaben**

Offene Nennungen	wird derzeit überwiegend erbracht durch		Sollte keinesfalls anders als durch den Staat erbracht werden in v. H.	Könnte auch durch Private oder von Bürgerinitiativen erbracht werden in v. H.
	Staat in v. H.	Private in v. H.		
Aufgaben der inneren Sicherheit	87	2	71	7
schulische Ausbildung	82	2	62	7
universitäre Ausbildung	72	5	56	6
Naturschutz	30	21	54	17
Bau und Erhalt von Straßen	82	3	52	4
Unterhalt von Krankenhäusern und Kliniken	49	8	46	8
Betreuung von Behinderten	35	20	30	15
Energieversorgung	34	32	28	6
Nahverkehr	44	23	25	7
Abfallbeseitigung	50	20	24	9
Unterhalt von Theatern	37	20	24	21
Arbeitsvermittlung	59	7	23	15
Versorgung und Pflege alter Menschen	21	31	20	21
Unterhalt von Kindergärten	38	11	18	32
Straßenreinigung	55	16	17	13
Erwachsenenbildung, Volkshochschule	44	22	17	20

**Tabelle 2: Öffentliche Leistungen, die ebensogut in der Verantwortung von ... stehen könnten**

Offene Nennungen	private Initiativen	ehrenamtlich	private Unternehmen	sollte nur in Verantwortung von staatlichen Trägern liegen	weiß nicht
	in v. H.	in v. H.	in v. H.	in v. H.	in v. H.
Kinderbetreuung	32	20	27	18	1
Unterhalt von Theater	21	12	38	24	3
Versorgung/Pflege alter Menschen	21	24	32	20	2
Erwachsenenbildung	20	20	40	17	2
Umweltschutzbestimmungen	17	12	13	54	3
Arbeitsvermittlung	15	8	49	23	2
Betreuung von Behinderten	15	24	28	30	2
Straßenreinigung	13	6	61	17	1
Abfallbeseitigung	9	3	61	24	1
Krankenhäuser/Kliniken	8	7	36	46	2
Nahverkehr	7	4	60	25	3
polizeiliche Aufgaben	7	5	14	71	2
schulische Ausbildung	7	8	19	62	2
Energieversorgung	6	3	60	28	1
universitäre Ausbildung	6	7	22	56	6
Bau und Erhalt von Straßen	4	3	37	52	3

Zu welchen Reformschritten die Bürgerinnen und Bürger bereit sind, dürfte von der Möglichkeit und Bereitschaft zu einer neuen Verantwortungsteilung in den einzelnen Aufgabenbereichen abhängig sein. Um nun die Handlungsfelder zu identifizieren, auf denen eine neue Verantwortungssteilung zwischen staatlicher und gesellschaft-

licher Leistungserbringung aus Sicht der Bürger angestrebt werden sollte, wurden die Aufgabenbereiche, die unbedingt vom Staat erbracht werden sollten („Vollzugsverantwortung“ des Staates) solchen Bereichen gegenübergestellt, die potentiell auch durch private Initiative übernommen werden könnten (vgl. Tabelle 2).



Aufgaben der inneren Sicherheit, der schulischen und universitären Ausbildung sowie der Naturschutz sollten keinesfalls anders als durch den Staat erbracht werden. Jedoch zeigt sich in sozialen bzw. soziokulturellen Aufgabenfeldern wie der Versorgung und Pflege alter Menschen oder der Unterhalt von Kindergärten, daß weniger als ein Fünftel der Befragten diese öffentlichen Leistungen in der Obhut des Staates sehen wollen. Dabei lassen sich unterschiedlichste Modelle einer Verantwortungsdifferenzierung denken, wie Tabelle 2 zeigt. So gaben nur 18 Prozent der Befragten an, daß die Kinderbetreuung ausschließlich staatlich organisiert sein sollte. Insgesamt 79 Prozent der Befragten meinten, daß die Kinderbetreuung durch private oder ehrenamtliche Initiative sowie private Unternehmen erbracht werden sollte. Auch andere soziale Aufgabenbereiche wie die Versorgung und Pflege alter Menschen oder die Betreuung Behinderter sollte ähnlich wie soziokulturelle Aufgabenfelder (z. B. Unterhalt von Theatern, die Erwachsenenbildung) überwiegend in privater Initiative, durch Ehrenamtliche oder durch private Unternehmen erfolgen. Erstaunlich ist bei diesen Aufgabenfeldern, in welchem hohem Maß die Bürgerinnen und Bürger sich vorstellen können, daß diese auch durch private Unternehmen erbracht werden könnten.

Die Übernahme von bestimmten Aufgaben aus staatlicher Hand hängt immer auch von den jeweils gegebenen Möglichkeiten und Einstellungen ab. Über drei Viertel der Befragten gaben an, daß der Staat viel Geld sparen könnte, würde er private Initiativen der Bürger aktiv unterstützen. Ebenso viele Bürgerinnen und Bürger sind der Meinung, daß das Niveau staatlicher Leistungen durch ein besseres Management der öffentlichen Hände gehalten werden könnte.

Zugleich zeigt sich auch eine breite Ablehnungsfront gegenüber Steuererhöhungen. Vor die Wahl gestellt, ob die Bürger sich eher für zusätzliche Belastungen oder für eine Übernahme von Aufgaben durch ehrenamtliche Tätigkeit aussprechen, gaben 81 Prozent an, den Staat eher durch ehrenamtliche Arbeit entlasten zu wollen. Dieses Ergebnis korrespondiert mit der Einstellung der Bürger zu den Wegen aus der öffentlichen Finanzkrise. So sprachen sich 43 Prozent für private Initiative aus, 40 Prozent für Leistungskürzungen und lediglich drei Prozent für Steuererhöhungen. Für Leistungskürzungen sprechen sich dabei eher die älteren Bürger aus, während die jüngere Bevölkerung zu Gebührenerhöhungen oder privater Initiative neigt.

---

## Bürgerengagement in Niedersachsen: Tätigkeitsfelder

---

Von besonderem Interesse ist die Bereitschaft der Bürgerinnen und Bürger zu persönlichem Engagement. In der Abbildung 1 wurde diese Bereitschaft zum persönlichen Engagement für verschiedene Aufgabenfelder und die Zustimmung zur Aufgabenabgabe an private und/oder ehrenamtliche Initiativen in einem Diagramm zusammengefaßt.

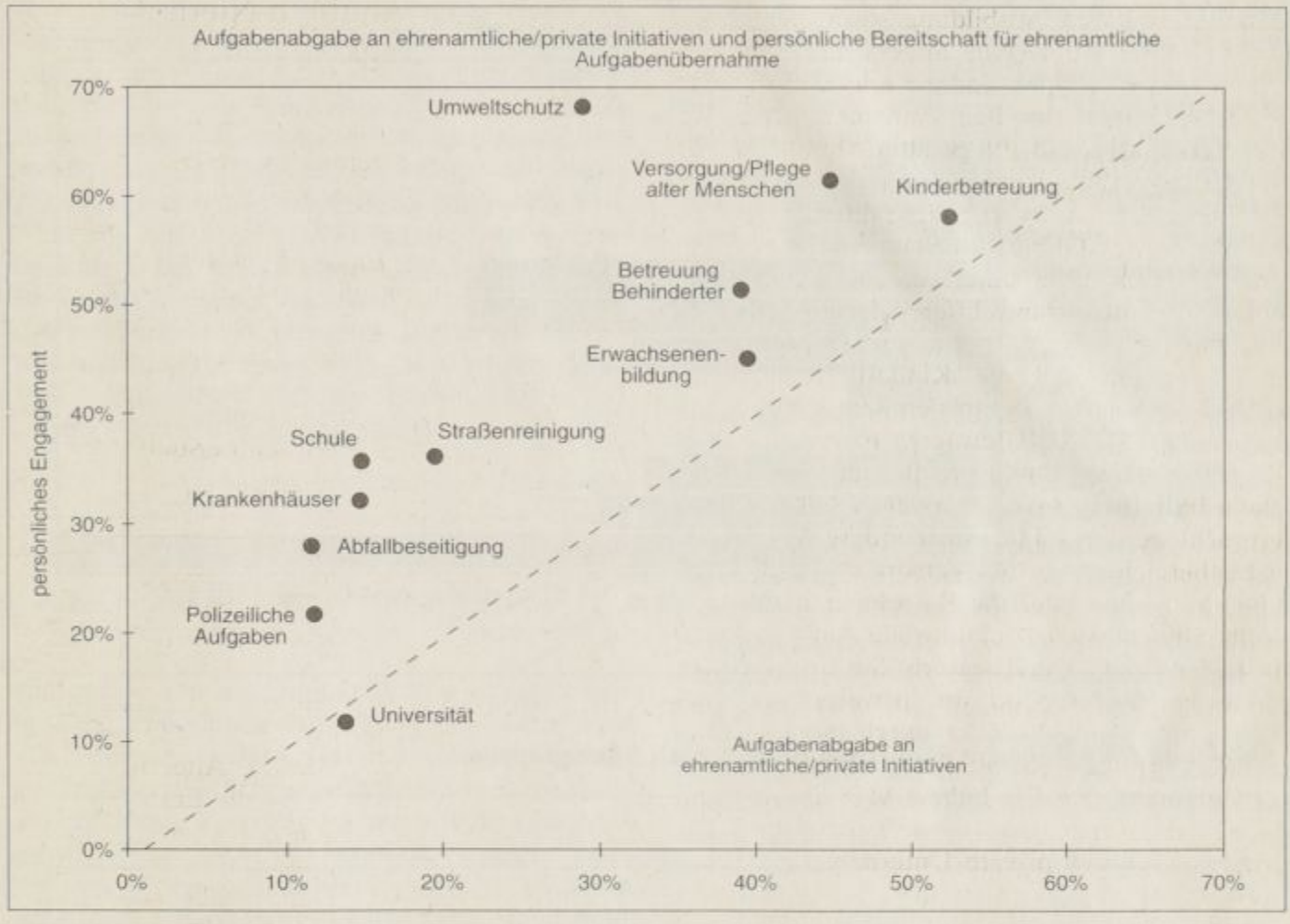
Auf der x-Achse wurde der Anteil der Befragten, die eine Abgabe öffentlicher Leistungen an private oder ehrenamtliche Initiativen befürworten, aufgetragen, und auf der y-Achse der Anteil derjenigen, die bereit sind, sich persönlich in den verschiedenen Aufgabenfeldern zu engagieren.

Die persönliche Bereitschaft zum Engagement ist also ausgeprägter als die Vorstellung darüber, welche Aufgaben in ehrenamtliche oder private Hände delegiert werden könnten. Es sind vor allem soziale Felder (Kinder, Alte, Behinderte) sowie der Umweltschutz und die Erwachsenenbildung. Bei den klassischen öffentlichen Aufgaben (wie z. B. polizeiliche Aufgaben) dagegen sehen die Bürger geringere Möglichkeiten, sich zu engagieren. Straßenreinigung oder die Abfallbeseitigung sollen dagegen über Gebühren finanziert werden.

Die Bereitschaft der Bürger zur Übernahme von öffentlichen Aufgaben in privater oder gemeinschaftlicher Verantwortung weist in einigen Aufgabenbereichen sozialstrukturelle Schwerpunkte auf: Im Bereich der Kinderbetreuung können sich beispielsweise nahezu zwei Drittel der Personen mit Hochschulabschluß, aber „nur“ jeder zweite Hauptschulabsolvent eine Entlastung des Staates durch private Initiative oder ehrenamtliches Engagement vorstellen. Eine Entlastung des Staates im Kindertagesstättenbereich durch Abgabe an private Unternehmen können sich dagegen überproportional viele Personen mit Hauptschulabschluß und Arbeiter vorstellen, während Beamte und Selbständige eher zur privaten Initiative oder aber zur staatlichen Verantwortung neigen. Auch im schulischen Bereich läßt sich ein vergleichbares, sozialstrukturell beeinflusstes Antwortverhalten beobachten. Die Übernahme öffentlicher Aufgaben wie die Betreuung von Behinderten sowie die Versorgung und Pflege alter Menschen in privater Initiative oder durch ehrenamtliches Engagement können sich bei den Hochschulabsolventen 42 Pro-



Abbildung 1: Aufgabenabgabe an ehrenamtliche private Initiativen



zent bzw. 51 Prozent, bei den Hauptschulabsolventen dagegen 33 Prozent bzw. 38 Prozent vorstellen.

Sieht man sich nun genauer an, in welchen Aufgabenfeldern die Bürgerinnen und Bürger derzeit engagiert sind, so schälen sich zwei Aufgabenkomplexe heraus:

Zum einen konzentriert sich das Engagement auf Sportvereine und das sonstige Vereinswesen sowie auf die Kommunalpolitik und Gemeindearbeit. Der andere Schwerpunkt ist der sozial-karitative Bereich sowie die Versorgung alter Menschen und die Betreuung von Kindern und Jugendlichen. Abseits der im politischen Diskurs und in der Literatur überwiegenden globalen Zahlen muß an dieser Stelle festgehalten werden, daß sich nicht nur das ehrenamtliche Engagement schwerpunktmäßig konzentriert, sondern daß es in den einzelnen Aufgabenfeldern weitaus niedriger liegt, als es durch die Globalzahlen häufig implizit unterstellt wird. In der Gemeindearbeit und dem Vereinswesen liegt die Zahl engagierter Bürger bei lediglich 3–4,5 Prozent und in der Arbeit mit Kindern, Jugendlichen und alten Menschen um die drei Prozent. Der karitative Bereich zählt acht Prozent.

Allerdings muß auch hier berücksichtigt werden, daß sich dieser Bereich in eine Vielzahl von Maßnahmen aufsplittet und sich einige Schwerpunkte identifizieren ließen.

### Bürgerschaftliches Engagement – sozialstrukturelle Schwerpunkte

Bürgerschaftliches Engagement konzentriert sich nicht nur auf einige inhaltliche Schwerpunkte, sondern zugleich bilden sich je nach sozialstrukturellen Gruppen Schwerpunkte in den einzelnen Aufgabenfeldern. So sind die über 60jährigen überproportional im karitativen Bereich und in der Versorgung alter Menschen vertreten, während die Gruppe der 30–50jährigen neben dem karitativen Bereich in Sportvereinen, der Gemeindearbeit sowie im Kinder- und Jugendbereich überdurchschnittlich engagiert sind.

In der folgenden Abbildung wurde das Engagement im sozialen Bereich nach Altersgruppen dargestellt. Der karitative Bereich weist eine deutli-



Abbildung 2: Bürgerschaftliches Engagement nach Bereichen

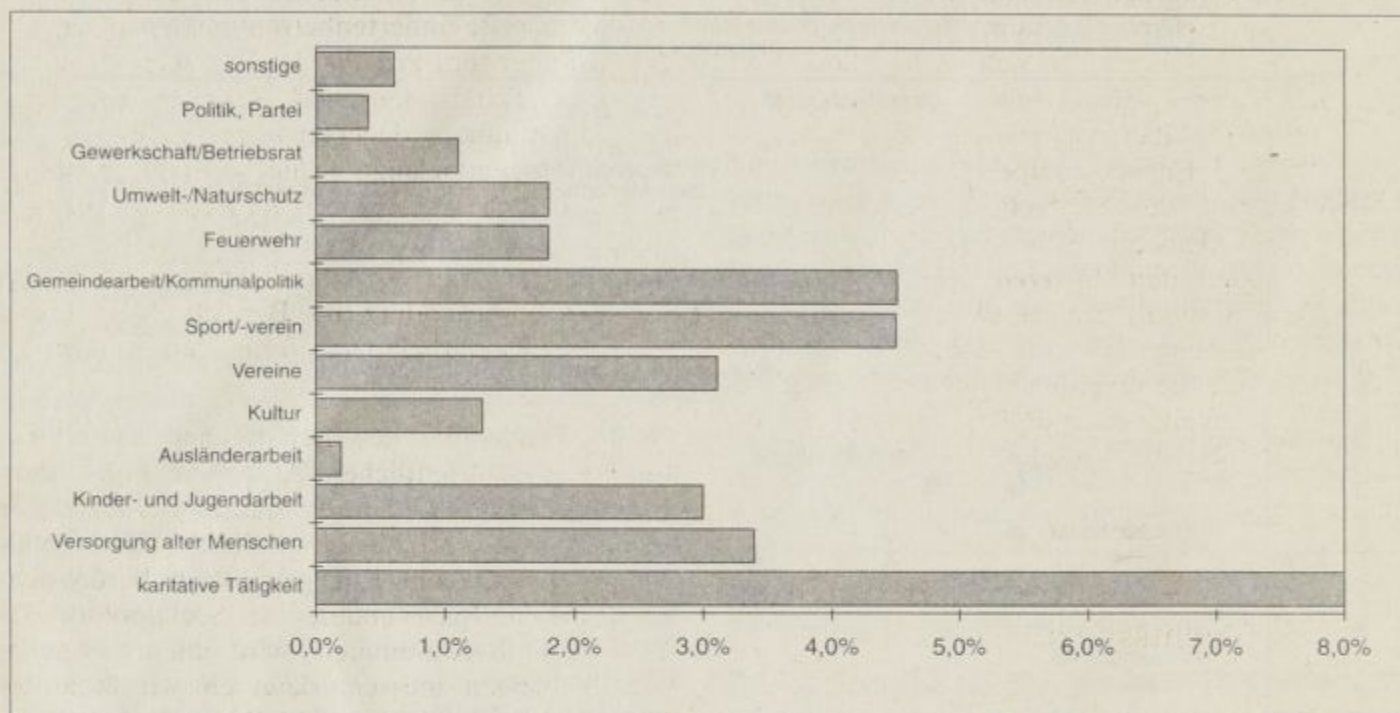
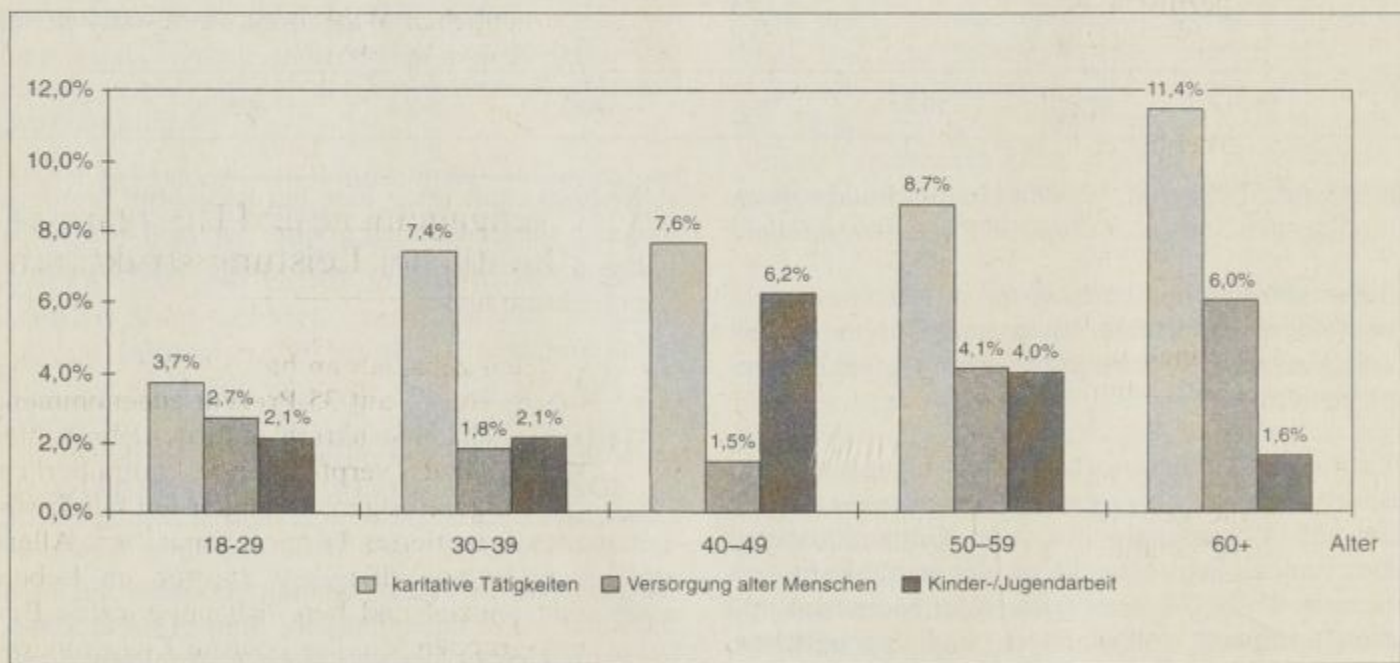


Abbildung 3: Engagement im sozialen Bereich nach Altersgruppen



che Altersabhängigkeit auf. Man könnte dieses darauf zurückführen, daß Personen – hier überwiegend Frauen – in diesen Bereichen nach und nach in ein ehrenamtliches Engagement hineinwachsen. Engagement im Bereich der Versorgung alter Menschen hingegen wird überwiegend von den älteren Bürgerinnen geleistet; im Kinder- und Jugendhilfebereich wird es vor allem von den 40–50jährigen erbracht. Die Verteilungsmuster bürgerschaftlichen Engagements im

sozialen Bereich erweisen sich als abhängig von jeweils unterschiedlichen Anforderungen und Bedürfnissen im Lebenslauf.

Die Übernahme vormals öffentlicher sozialpolitischer Aufgaben in private Initiative oder durch ehrenamtliches Engagement wird in den verschiedenen Altersgruppen unterschiedlich eingeschätzt. Erklärungsbedürftig erscheint zunächst, daß die älteren Bürgerinnen und Bürger sich lediglich zu



16 Prozent, aber 31 Prozent der 18–29-jährigen für eine Übernahme der Altenversorgung durch private Initiative bzw. ehrenamtliches Engagement aussprechen. Dieses ließe sich dadurch erklären, daß die älteren Bürgerinnen sich in diesem Bereich schon überproportional engagieren und damit das „Engagementpotential“ in diesen Altersgruppen schon weitgehend ausgeschöpft ist. Über alle Aufgabenbereiche hinweg zeigt sich insbesondere bei den *jüngeren* Altersgruppen die Bereitschaft, soziale Aufgaben in privater Initiative zu übernehmen. Gerade in diesen Altersgruppen stellt sich die Frage nach „neuen Formen der Ehrenamtlichkeit“ und der Einbindung in die soziale Dienstleistungsproduktion.

---

## Bürgerengagement in Niedersachsen: geschlechtsspezifische Aspekte

---

Ein großer Teil des ehrenamtlichen Engagements in sozialpolitisch relevanten Aufgabenfeldern wird von Frauen verrichtet. Damit verlängert sich die geschlechtsspezifische gesellschaftliche Arbeitsteilung bis in den Bereich bürgerschaftlichen Engagements. Was zunächst utopisch klingen mag, gewinnt unter dem Leitbild des Aktivierenden Staates an erheblicher Praxisrelevanz. Dann stellt sich insbesondere die Frage, inwieweit es gelingt, Männer in diese soziale Reproduktionsarbeit einzubeziehen. Freiwilliges Engagement entlang den Bedürfnissen im Lebenslauf und entlang den lebenslaufrelevanten Institutionen könnte dann diesen Weg ebnen und zugleich auf eine aktivierende Sozialpolitik hinwirken.

Um diese Perspektive hinreichend gesichert diskutieren zu können, ist es erforderlich, zunächst empirisch die geschlechtsspezifischen Segmentierungen bürgerschaftlichen Engagements zu analysieren (s. Abb. 4).

Wenn Engagement geschlechtsspezifisch segmentiert ist, dann ist es unter dem Aspekt der Staatsmodernisierung ferner wichtig zu erfahren, in welchen Bereichen sich die Bürgerinnen und Bürger eine Übernahme öffentlicher Aufgaben vorstellen können. Entsprechend der geschlechtsspezifischen gesellschaftlichen Arbeitsteilung wäre zu erwarten, daß Frauen sich für eine Übernahme öffentlicher Aufgaben in sozialen Aufgabenfeldern aussprechen, während sich Männer in Bereichen wie Infrastruktur oder Umweltschutz einzusetzen gedenken. Diese These konnte weitgehend bestätigt werden. Die Bereitschaft zur Übernahme

öffentlicher Aufgaben konzentriert sich bei den Frauen auf die Bereiche Altenversorgung, Kinderbelange und Behindertenbetreuung. Nennenswert, d. h. bei über fünf Prozent der Befragten, sind ferner noch Schulsystem und Krankenversorgung. Bei den Männern dagegen liegt sie bis auf den Bereich Jugendbelange – hier dürften insbesondere sportliche Aktivitäten in Betracht gezogen worden sein – die Bereitschaft zur Übernahme öffentlicher Aufgaben durchgängig – teilweise eklatant, insbesondere im Bereich Altenversorgung und Kinderbelange – unter den Werten der Frauen.

Neue Formen der gesellschaftlichen Verantwortungsteilung öffentlicher Aufgaben unter dem Leitbild des Aktivierenden Staates werden daher unbedingt die geschlechtsspezifische Segmentierung ehrenamtlichen Engagements zu berücksichtigen haben. Insbesondere die Sozialpolitik der Länder und Kommunen wird diese Aspekte berücksichtigen müssen, denn ein Großteil des Engagements in den sozialpolitischen Aufgabenbereichen wird von Frauen erbracht. Einseitige Strategien der Aufgabenverlagerung auf private Initiativen und freiwillige soziale Engagements dürften erheblichen Widerstand insbesondere auf Seiten der Frauen hervorrufen.

---

## Bürgerengagement und Reorganisation öffentlicher Leistungsstrukturen

---

In den letzten zehn Jahren hat das ehrenamtliche Engagement von 25 auf 35 Prozent zugenommen. Dabei zeigt sich ein Strukturwandel des Ehrenamts in der Weise, daß das verpflichtende, kontinuierlich angelegte Bürgerengagement zugunsten kurzfristiger, projektorientierter Formen abnimmt<sup>22</sup>. Allerdings sind es vor allem die „mitten im Leben stehenden“, sozial und beruflich integrierten Bevölkerungsgruppen, die das höchste Engagementniveau aufweisen.

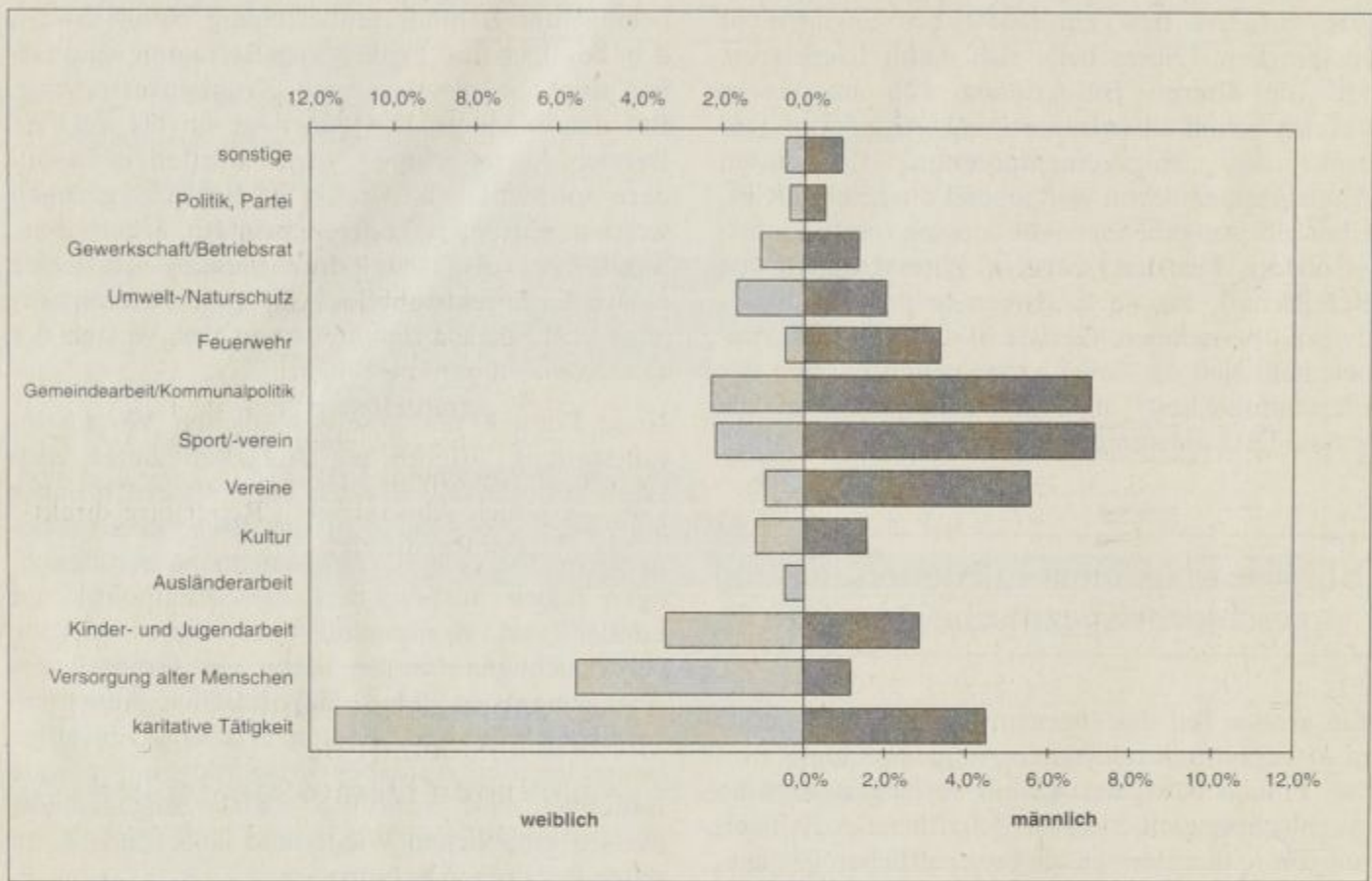
Wie die Umfrage auch gezeigt hat, muß bürgerschaftliches Engagement *vor Ort* ansetzen. Überall dort, wo der Bürger auf den Staat oder einen verfestigten, quasi-staatlich organisierten Dritten Sektor trifft – und hier speziell im Bereich sozialer Dienste – gibt es ein weites Feld der Aktivierung.

---

22 Vgl. Rolf G. Heinze/Heiner Keupp, Gesellschaftliche Bedeutung von Tätigkeiten außerhalb der Erwerbsarbeit. Gutachten für die „Kommission für Zukunftsfragen“ der Freistaaten Bayern und Sachsen, Juli 1997.



Abbildung 4: Ehrenamtliches Engagement nach Bereichen und Geschlecht



Zielführend sollte die Öffnung bzw. die Reorganisation der öffentlichen Institutionen und damit eine enge Verknüpfung formeller und informeller Hilfen in unterschiedlichen sozialen Handlungsfeldern sein. Formen bürgerschaftlichen Engagements wären in diesem Sinn integrierter Bestandteil formeller Hilfe- und Dienstleistungssysteme. Dabei wäre es ratsam, solche Einrichtungen wie z. B. Kontakt- und Informationsstellen für ehrenamtliche Arbeit oder Selbsthilfegruppen, Seniorenbüros, Bürgerbüros und Nachbarschaftszentren systematisch fortzuentwickeln und in ein *aufgabenbezogenes* Konzept zur Aktivierung freiwilligen sozialen Engagements miteinzubinden.

„Engagement“ sollte zukünftig mehr von den jeweiligen Produktionsprozessen öffentlicher Leistungen aus gedacht werden, weil es sich an den lebenslaufrelevanten Institutionen anlagert. Wie sich am Beispiel von Selbsthilfegruppen ersehen läßt, arbeiten eine Vielzahl von ihnen schon mit den professionellen Einrichtungen des Sozial- und Gesundheitswesens zusammen, wenn sie nicht sogar auf Betreiben des Personals von sozialen Dienstleistungseinrichtungen hin gegründet und

begleitet werden. Die eigentliche Schnittstelle für die Aktivierung bürgerschaftlichen Engagements liegt somit an der Grenze zwischen professionellen Infrastruktureinrichtungen und freiwilligem sozialen Engagement.

Die Aktivierung kooperativer Leistungserbringung beruht auf dem Prinzip der Gegenseitigkeit. Notwendig ist die Selbstaktivierung des Staates wie die Aktivierung der Gesellschaft. Bürgerschaftliches Engagement löst sich dann von der gängigen Argumentation, daß die Modernisierung des Staates und die Übernahme von öffentlichen Aufgaben durch die Bürgerinnen und Bürger lediglich ein Nullsummen- oder gar Negativsummenspiel darstellt: die Bürger übernehmen das (oder noch darüber hinaus), was der Staat abgibt. Fördernde Infrastrukturen und bürgerschaftliches Engagement werden im Konzept des Aktivierenden Staates selbst zum Bestandteil einer „gemischten Wohlfahrtsproduktion“. Allerdings müssen geschlechtsspezifische und sozialstrukturelle Brüche sowie aufgabenspezifische Schwerpunkte berücksichtigt werden.



## Kommunalpolitik: Mehr (direkte) Demokratie wagen

### I. Vorbemerkung: zur Begriffs- verständigung

Es dürfte nützlich sein, eingangs kurz zu klären, was in dem nachstehenden Aufsatz unter *unmittelbarer* oder *direkter Demokratie* und deren Rechten und Verfahren verstanden wird. Der Wortgebrauch in der umfangreichen Debatte ist nicht einheitlich.

Hierzu rechnen wir zum einen jene politischen Entscheidungsrechte des Staatsbürgers, durch die er an den das Gemeinwesen betreffenden verbindlichen *Sachentscheidungen* unmittelbar mitwirkt und die das für das repräsentativ-parlamentarische Verfassungsmodell konstitutive Wahlrecht ergänzen. Diese beiden Typen von politischen Teilhaberechten werden in der klassischen Unterscheidung von *repräsentativer* und *plebiszitärer* Demokratie abgebildet<sup>1</sup>. Das direktdemokratische Entscheidungsrecht des Staatsbürgers findet sich in der Urform von *Volksversammlung* (in der klassischen Gestalt der antikgriechischen *polis*, der US-neuenglischen *town meetings* und der *Gemeindeversammlungen* in der Schweiz) sowie in *Volks-/Bürgerbegehren* und *-entscheiden* (*Plebiszit*, *Referendum*).

Ferner wird hier auch die *direkte Wahl* (Urwahl) einzelner Amtsträger und deren Abberufung (Abwahl, *recall*) im Wege des *Volks-/Bürgerentscheids* zu den direktdemokratischen Staatsbürgerrechten gezählt<sup>2</sup>. Zwar sind sie – insoweit der Wahl von Abgeordneten vergleichbar – auf die Wahlentscheidung über *Personen* gerichtet, die als politisch verantwortliche Sachwalter agieren sollen, und

weisen darin einen Zug repräsentativ-mittelbarer Demokratie auf. Darin jedoch, daß der Staatsbürger mit der Direktwahl des Amtsträgers die Handhabe erhält, diesen *unmittelbar* zu wählen, anstatt ihn *mittelbar* durch die Volksvertreter bestellen zu lassen, ist ein unmittelbar politischer Konnex des Bestimmungsrechtes gegeben, der es geboten und zweckmäßig erscheinen läßt, die unmittelbare Wahl (und auch Abwahl) zum Repertoire direktdemokratischer Rechte zu rechnen.

### II. 40 Jahre „alte“ Bundesrepublik: Die Vorherrschaft des repräsentativ- mittelbaren Demokratiemodells

Die Wiederbegründung des demokratischen Verfassungsstaates nach dem Ende der Hitler-Tyrannie war insgesamt von einer auffallenden Zurückhaltung gegenüber der Einführung von Elementen der direkten Demokratie gekennzeichnet. Das Grundgesetz, das am 23. Mai 1949 in Kraft trat, war „streng repräsentativ“<sup>3</sup> konzipiert. Zwar heißt es in Art. 20, Abs. 2, Satz 2 GG, die Staatsgewalt werde „vom Volk in Wahlen und Abstimmungen ausgeübt“, womit neben dem Wahlrecht auch direktdemokratische Entscheidungsrechte angesprochen werden. Überdies ist in Art. 28, Abs. 1, Satz 3 GG – an die Adresse der Landesgesetzgeber festgelegt, daß in den Gemeinden an die Stelle der gewählten Vertretung die (direktdemokratische) „Gemeindeversammlung“ treten könne. Sieht man von der Volksentscheidung in Fragen der Länderneugliederung ab (Art. 29 GG)<sup>4</sup>, ent-

1 Vgl. Ernst Fraenkel, Die repräsentativen und die plebiszitären Komponenten im demokratischen Verfassungsstaat (1958), in: ders., Deutschland und die westlichen Demokratien, Stuttgart usw. 1979<sup>7</sup>, S. 117.

2 Anderer Ansicht sind Autoren, die die Direktwahl von Amtsträgern dem „repräsentativ-mittelbaren Ordnungsmodell“ zurechnen möchten, so etwa Reinhard Hender, Vorzüge und Nachteile verstärkter Bürgerbeteiligung auf kommunaler Ebene, in: Hans-Günter Henneke (Hrsg.), Aktuelle Entwicklungen der inneren Kommunalverfassung, Stuttgart u. a. 1996, S. 103f.; Stefan Marshall, Ist das unmittelbare Personenvotum ein „direktdemokratisches“ Verfahren?, in: Zeitschrift für Politik, (1997) 7, S. 845 ff.

3 Wolfgang Böckenförde, Demokratie und Repräsentation, in: ders., Staat, Verfassung, Demokratie, Berlin 1992<sup>2</sup>, S. 379.

4 Auf dieser Verfassungsvorschrift fußte die Volksabstimmung, die am 29. 1. 1951 in den – nach Kriegsende von den westlichen Besatzungsmächten gebildeten drei – Ländern *Württemberg – Baden*, *Württemberg – Hohenzollern* und (*Süd-)Baden* (das erstere der US-amerikanischen, die beiden letzteren der französischen Besatzungszone zugehörig) über deren Neugliederung als „Südwest-Staat“ abgehalten wurde und zur Bildung des Landes *Baden-Württemberg* führte. Dies blieb für über ein halbes Jahrhundert die einzige Anwendung des grundgesetzlichen „Territorialplebiszits“, bis am 5. 5.



hält sich das Grundgesetz jedoch *streng repräsentativ* jeglicher plebiszitärer Regelung.

Als Kronzeuge für die „anti-plebiszitäre“ Grundstimmung, die im Parlamentarischen Rat herrschte, wird vielfach *Theodor Heuss*, liberaldemokratisches Mitglied des Rates und erster Bundespräsident der neuen Republik, mit seiner Warnung zitiert, Volksabstimmungen seien „in den großräumigen Demokratien die Prämie für jeden Demagogen“<sup>5</sup>. Bei dieser Ablehnung waren indes weniger die „Weimarer Erfahrungen“ als vielmehr, vor dem Hintergrund des heraufziehenden Ost-West-Konflikts, die Sorge vor den politischen Unwägbarkeiten plebiszitärer Verfahren bestimmend<sup>6</sup>. Die verfassungsrechtliche und -politische Diskussion blieb über Jahre von der Auffassung geprägt, daß sich die Väter und Mütter des Grundgesetzes bewußt für eine strikt repräsentative, wenn nicht anti-plebiszitäre Ausrichtung des Grundgesetzes entschieden haben<sup>7</sup>.

Die meisten der von den westlichen Besatzungsmächten in den Jahren 1946/47 – also vor der Gründung der Bundesrepublik – gebildeten *Länder* nahmen in ihre (unter starker Einwirkung der Besatzungsmächte ausgearbeiteten) Verfassungen Vorschriften zur Volksgesetzgebung bzw. zu verschiedenen Formen von Referenden auf<sup>8</sup>. Praktisch spielten diese jedoch über Jahrzehnte kaum eine Rolle<sup>9</sup> – sei es, daß die Verfahrenshürden zu hoch waren, sei es, daß die politikulturellen Voraussetzungen für ihre Inanspruchnahme fehlten.

In auffallendem Gegensatz zu ihrer Bereitschaft, auf Landesebene Referenden vorzusehen, sahen die Länder durchweg davon ab, in ihren Kommunalverfassungen Referenden auf der kommunalen Ebene einzuführen<sup>10</sup>. Für diese Zurückhaltung lassen sich mehrere Gründe vermuten:

Zum einen gab es für kommunale Referenden in den westdeutschen Ländern bzw. ihren Vorläufern keine gesetzgeberische Tradition. Während der Weimarer Republik sahen allein die Länder *Sachsen* und *Thüringen* kommunale Referenden vor<sup>11</sup>. Zum andern und vor allem ließ die noch weithin herrschende, von der überkommenen staatsrechtlichen Lehre bestimmte Auffassung, daß – staatsrechtlich gesehen – die kommunale Selbstverwaltung Teil der Landesexekutive, ihre Aufgaben also mittelbare Staatsverwaltung und die Kommunalvertretungen Verwaltungsorgane seien, wohl kaum Platz für die Forderung, dem Gemeindebürger direktdemokratische Entscheidungsrechte – zusätzlich zu seinem Wahlrecht für die Kommunalvertretung – einzuräumen<sup>12</sup>.

Diese Zurückhaltung gegenüber direktdemokratischen Entscheidungsrechten wurde in dreifacher Hinsicht – allerdings mit bezeichnendem Ausnahmeharakter – durchbrochen:

Zum einen sahen die Verfassungen und Gemeindeordnungen von *Schleswig-Holstein*, *Niedersachsen* und *Baden-Württemberg*<sup>13</sup> für (Zwerg-)Gemeinden (direktdemokratische) *Gemeindeversammlungen* an Stelle von (repräsentativ-demokratischen) Gemeindevertretungen vor. In *Baden-Württemberg* wurde diese Regelung in den siebziger Jahren aufgehoben, nachdem von ihr kaum Gebrauch gemacht worden und sie als Ergebnis der Gemeindegebietsreform praktisch gegenstandslos geworden war<sup>14</sup>.

Zum andern: Es dauerte bis 1956, ehe das Land *Baden-Württemberg* als einziges Land Bürgerbegehren und -entscheide für seine Gemeinden einführt<sup>15</sup>, und hiermit bis in die späten achtziger

1996 in *Berlin* und *Brandenburg* ein Volksentscheid über die Fusion der beiden Länder durchgeführt wurde (und scheiterte).

5 Zit. nach Tilman Evers, *Volksouveränität im Verfahren*. Zur Verfassungsdiskussion über direkte Demokratie, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 23/91, S. 5.

6 Vgl. hierzu Klaus Bugiel, *Volkswille und repräsentative Entscheidung*, Baden-Baden 1991; Otmar Jung, *Grundgesetz und Volksentscheid*. Gründe und Reichweite der Entscheidungen des Parlamentarischen Rats gegen Formen direkter Demokratie, Opladen 1994.

7 Vgl. Uwe Berlitz, *Soll das Volk abstimmen? Zur Debatte über direktdemokratische Elemente im Grundgesetz*, in: *Kritische Justiz*, (1993) 3, S. 318.

8 Vgl. Otmar Jung, *Siegeszug direktdemokratischer Institutionen als Ergänzung des repräsentativen Systems? Erfahrungen der 90er Jahre*, in: Hans Herbert von Arnim (Hrsg.), *Demokratie vor neuen Herausforderungen*, Berlin 1999, S. 104f. Für eine Übersicht vgl. Albrecht Weber, *Direkte Demokratie im Landesverfassungsrecht*, in: *Die Öffentliche Verwaltung*, (1985), S. 178 ff.

9 In *Nordrhein-Westfalen* z.B. ist während 50jähriger Geltung der Regelungen nur ein einziges Volksbegehren zustande gekommen, vgl. O. Jung (Anm. 8), S. 106.

10 Vgl. Hans-Herbert von Arnim, *Auf dem Weg zur optimalen Gemeindeverfassung*, in: Klaus Lüder (Hrsg.), *Staat und Verwaltung*, Berlin 1997, S. 320.

11 Vgl. Klaus Ritgen, *Bürgerbegehren und Bürgerentscheid*, Baden-Baden 1997, S. 51.

12 Zur *traditionellen* Lehre und zu deren Kritik vgl. Hellmut Wollmann, *Kommunalvertretungen: Verwaltungsorgane oder Parlamente?*, in: Hellmut Wollmann/Roland Roth (Hrsg.), *Kommunalpolitik*, Opladen 1999<sup>2</sup>, S. 59f.

13 Zur Bildung des Landes *Baden-Württemberg* vgl. Anm. 4.

14 Vgl. Gerhard Becker, *Bürgerschaftliche Teilnahme an der kommunalen Selbstverwaltung*, in: Oscar W. Gabriel (Hrsg.), *Kommunalpolitik im Wandel der Gesellschaft*, Königstein 1979, S. 70.

15 Aus der umfangreichen Literatur zum Bürgerbegehren/-entscheid in *Baden-Württemberg* vgl. Günter Beilharz, *Politische Partizipation im Rahmen des § 21 der Gemeinde-*



Jahre kommunalverfassungsrechtlicher Einzelgänger blieb.

Schließlich war auch die *Direktwahl des Bürgermeisters*, die nach 1945 zunächst in *Bayern* (neben der Direktwahl des Landrats) und 1955 in *Baden-Württemberg* eingeführt wurde (Süddeutsche Bürgermeister-Rats-Verfassung) ein – allerdings gewichtiger und folgenreicher – Sonderling im Konzert der unterschiedlichen Kommunalverfassungsmodelle der Länder<sup>16</sup>.

Die Vorherrschaft des repräsentativ-demokratischen Verfassungsmodells schien zumal auf der kommunalen Ebene ernsthaft herausgefordert, als die Politik- und Verwaltungswelt der Bundesrepublik von einer Welle politischer Diskussionen, Proteste und Initiativen ergriffen wurde, die sich in einem wichtigen demokratie- und parlamentarismuskritischen Strang gegen das Monopol und die Legitimität der repräsentativ-demokratischen Institutionen und Verfahren wandte. Die *Bürgerinitiativen*, die vielerorts gegen Planungsentscheidungen der Kommunen Sturm liefen, markierten den Protest gegen die Undurchsichtigkeit und Undurchlässigkeit der repräsentativ- und parteidemokratisch geprägten Entscheidungsstrukturen der Kommunen; sie forderten mehr *partizipative* Beteiligungsrechte<sup>17</sup>. Die von der sozialliberalen Koalition nach 1969 proklamierte *Politik der inneren Reformen* bezog die politischen Entscheidungs- und administrativen Verarbeitungsstrukturen in ihre Reformabsichten ausdrücklich ein und schrieb sich – in der berühmten Formel, die *Willy Brandt* in seiner ersten Regierungserklärung von 1969 aussprach – „*Mehr Demokratie wagen!*“ aufs Banner.

Die unterschiedlichen politischen, ideologischen und sozialstrukturellen Strömungen und Anstöße (Studentenrevolte, politische Protestbewegungen, Außerparlamentarische Opposition, Soziale Bewegungen, Bürgerinitiativen usw.) trafen – sich überlappend und wechselseitig verstärkend – in den späten sechziger und den frühen siebziger Jahren in einer Vielfalt, Breite und Wucht zusammen, die in der bisherigen Geschichte der Bundesrepublik ohne Beispiel war. Vor dem Hintergrund einer

ordnung von Baden-Württemberg 1981, Hans-Georg Wehling, Politische Partizipation in der Kommunalpolitik, in: Archiv für Kommunalwissenschaft, (1989), S. 110 ff. Weitere Nachweise zuletzt bei K. Ritgen (Anm. 11), S. 25.

16 Vgl. H. Wollmann (Anm. 12), S. 53 ff.

17 Vgl. Roland Roth, Lokale Demokratie „von unten“, Bürgerinitiativen, städtischer Protest, Bürgerbewegungen und neue soziale Bewegungen in der Kommunalpolitik, in: H. Wollmann/R. Roth (Hrsg.) (Anm. 12), S. 2 ff., mit zahlreichen Nachweisen.

politischen Kultur, die – wie international vergleichende Untersuchungen belegten<sup>18</sup> – in den fünfziger Jahren noch stark *obrigkeitsstaatlich* geprägt war, summierten sich diese Anstöße und Anläufe zu nichts weniger als einer *partizipatorischen Revolution*, die das Selbst- und Rollenverständnis des Bürgers in seinem Verhältnis zu Staat und Gesellschaft tiefgreifend ummodelte<sup>19</sup> und eine Zäsur in der politischen Kultur der Nachkriegsrepublik bedeutete.

Angesichts des ungewöhnlichen Ausmaßes politisch-gesellschaftlicher Unruhe, der Reichweite der politischen Forderungen und des Grades sozio-kultureller Veränderungen muß erstaunen, wie wenig sich davon in direktdemokratischen Veränderungen politischer Strukturen und Verfahren niedergeschlagen hat. Dies gilt zum einen für die Bundesebene. So lehnte die Enquetekommission Verfassungsreform in ihrem 1974 vorgelegten Schlußbericht<sup>20</sup> die Aufnahme von Plebisziten in das Grundgesetz ab<sup>21</sup>. Aber auch die Landesgesetzgeber sahen keine Veranlassung, die Kommunalverfassungen direktdemokratisch nachzurüsten. Allerdings trugen sie den verfassungspolitischen, politikpraktischen und -kulturellen Veränderungen, von denen die kommunale Politik- und Verwaltungswelt seit den sechziger Jahren – nicht zuletzt wegen des verstärkten Eindringens der politischen Parteien in die kommunale Ebene – ergriffen wurden, durch die Einführung kommunalrechtlicher Regelungen Rechnung. Diese waren geeignet, die Einbindung und den institutionellen Gleichklang der kommunalen mit der Bundes- und Landesebene zu bekräftigen, die Kommunen kommunalverfassungspolitisch wie -rechtlich als „voll ausgebildete politische Systeme“<sup>22</sup> anzuerkennen und damit der überkommenen staatsrechtlichen Interpretation der kommunalen Selbstverwaltung als Teil der Landesexekutive und der Kommunalvertretungen als Verwaltungsorgane den Boden zu entziehen<sup>23</sup>. Jedoch wurde hierdurch das repräsentativ-demokratisch-parlamentarische Element der kommunalen Selbstverwaltung verstärkt und das *direktdemokratische* blieb vernachlässigt.

Hinsichtlich *direkter* Teilhaberechte hatte es mit bundes- und landesgesetzlichen Regelungen sein

18 Vgl. R. Roth, ebd., S. 3, insbes. dort Fußnote 6 mit Nachweisen.

19 Vgl. Anm. 18 mit Nachweisen.

20 Vgl. BT-Drs. 7/5924, S. 24.

21 Vgl. U. Berlit (Anm. 7), S. 319 mit Nachweisen.

22 Heiko Faber, Kommunale Selbstverwaltung, in: Alternativkommentar zum Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland, Darmstadt – Neuwied 1984, Rdnr. 55.

23 Vgl. H. Wollmann (Anm. 12), S. 56 ff.



Bewenden, durch die die (konsultative) Mitwirkung der Bürger insbesondere in Planungsverfahren eingeführt wurde, sei es als *Öffentlichkeits-*, sei es als *Betroffenenrechte*<sup>24</sup>. Durchweg handelte es sich um „unechte“ Teilhaberechte, d. h. um solche, die sich auf die (konsultative) Anhörung, Information und Mitwirkung in Planungsverfahren (z. B. *vorgezogene Bürgerbeteiligung* im Bauplanungsverfahren<sup>25</sup>) beziehen und sich in diesen erschöpfen, während die Entscheidungen ungeschmälert bei den repräsentativ-demokratischen Vertretungskörperschaften bleiben.

### III. Direktdemokratischer Regelungsschub in den neunziger Jahren

Hatten sich die Bundesländer seit ihrer Bildung nach dem Zweiten Weltkrieg über 40 Jahre lang bemerkenswert sperrig gezeigt, die bestehenden Kommunalverfassungen um direkt-demokratische Komponenten zu erweitern, und bewahrten sie ihre direktdemokratische Prüderie selbst vor dem Hintergrund der *partizipatorischen Revolution* der sechziger und siebziger Jahre, so wurde die Kommunalgesetzgebung der Länder seit den frühen neunziger Jahren geradezu von einer *direkt-demokratischen Woge* ergriffen. Demgegenüber verdient hervorgehoben zu werden, daß im Gegensatz zu den Ländern die Bundesebene an ihrer Unwilligkeit, plebiszitäre Elemente in die Bundesverfassung aufzunehmen, beharrlich festhielt, wie das Scheitern entsprechender Vorstöße im Prozeß der Deutschen Einigung und insbesondere der Ausgang der Beratungen der *Gemeinsamen Verfassungskommission* demonstrierten<sup>26</sup>.

#### I. Gemeindeversammlungen

Der direktdemokratische Aufschwung in der Kommunalgesetzgebung der Länder ging allerdings an der *ur-demokratischen* Einrichtung der *Gemeindeversammlungen* völlig vorbei. Unter den „alten“ Bundesländern sind diese derzeit allein in der Gemeindeordnung von *Schleswig-Holstein* für Zwerggemeinden bis 70 Einwohner vorgesehen (§ 73 GO SH)<sup>27</sup> und werden dort gegenwärtig in

29 Gemeinden praktiziert<sup>28</sup>. Als einziges ostdeutsches Bundesland hat *Brandenburg* in seiner Gemeindeordnung von 1993 die Gemeindeversammlung für Gemeinden mit weniger als 100 Einwohnern vorgesehen; derzeit bedienen sich ihrer rund 30 Gemeinden.

Angesichts dessen, daß in den alten Bundesländern durch die zwischen Mitte der sechziger und siebziger Jahre durchgeführten Gemeindegebiets- und Gemeindeorganisationsreformen die Zahl der Gemeinden – bundesweit – von rund 24 000 auf etwas über 8 000 durch Zusammenlegung und Eingemeindung reduziert wurden und hierbei vor allem die meisten Zwerggemeinden in größeren Gemeinden aufgingen<sup>29</sup>, sind jedenfalls in den westdeutschen Ländern<sup>30</sup> die gemeindestrukturellen Voraussetzungen für direktdemokratische *Gemeindeversammlungen* kaum mehr gegeben, von ihrer fehlenden Verankerung und Abstützung (Akzeptanz) in einer entsprechenden kommunalen Politiktradition und -kultur ganz zu schweigen. Anders als in der *Schweiz*, wo unter ganz anderen gemeindestrukturellen, politiktraditionellen und kulturellen Bedingungen in mehreren Kantonen die urdemokratischen Gemeindeversammlungen nach wie vor die bestimmenden Träger der lokalen Demokratie sind<sup>31</sup>, ist in den in *Schleswig-Holstein* und *Brandenburg* derzeit noch praktizierten direktdemokratischen Gemeindeversammlungen eher ein „liebenswertes, aber anachronistisches Kuriosum“<sup>32</sup> denn eine lebensfähige Alternative

28 Vgl. Friedrich Franke, Kleinstgemeinden in Schleswig-Holstein – liebenswertes, aber anachronistisches Kuriosum?, in: Die Gemeinde Schleswig-Holstein, (1994), S. 103 ff.; ders., Gemeindeversammlungen in Recht und Verwaltungspraxis in Schleswig-Holsteins Kleinstgemeinden, Berlin 1996.

29 Vgl. Eberhard Laux, Erfahrungen und Perspektiven der kommunalen Gebiets- und Funktionalreformen, in: H. Wollmann/R. Roth (Hrsg.) (Anm. 12), S. 175 ff.

30 In den ostdeutschen Ländern wurde auf Gemeindegebietsreformen (außer in Sachsen) – bislang – verzichtet, vgl. Hellmut Wollmann, Um- und Neubau der Kommunalstrukturen in Ostdeutschland, in: ebd., S. 164 f.

31 In einigen, insbesondere in den deutschsprachigen Schweizer Kantonen bestehen (direktdemokratische) Gemeindeversammlungen durchweg auch in größeren Gemeinden; vgl. Erwin Rüegg, Die Schweiz, in: Hans-Georg Wehling (Hrsg.), Kommunalpolitik in Europa, Stuttgart 1994, S. 48. Die Beteiligungsrate an den Gemeindeversammlungen ist besonders hoch in den traditionell agrarischen Gemeinden; vgl. Andreas Ladner, Direkte Demokratie auf kommunaler Ebene. Die Beteiligung an Gemeindeversammlungen, in: SVPW-Jahrbuch, Veröffentlichungen der Schweizerischen Vereinigung für Politische Wissenschaft, Bd. 31, 1991, S. 63 ff. In anderen Kantonen, vor allem in der französisch-sprachigen Westschweiz und im Tessin, überwiegen repräsentativ-demokratische Kommunalvertretungen; sie werden von kommunalen Referenden direktdemokratisch ergänzt.

32 So die mit Fragezeichen versehene Überschrift bei F. Franke (Anm. 28).

24 Vgl. die Übersicht bei R. Hendler (Anm. 2), S. 101 ff.

25 Vgl. § 3 Abs. 1 Satz 2 Bundesbaugesetz bzw. Baugesetzbuch.

26 Vgl. O. Jung (Anm. 8), S. 111 mit Nachweisen.

27 Vgl. Hans-Herbert von Arnim, Möglichkeiten unmittelbarer Demokratie auf Gemeindeebene, in: Die Öffentliche Verwaltung, (1999), S. 88.



zum repräsentativ-demokratischen Modell zu sehen.

## 2. Kommunale Bürgerbegehren und -entscheide (Referenden)

Hatte *Baden-Württemberg* mit seinem 1956 eingeführten kommunalen Referendum bis in die späten achtziger Jahre allein gestanden, setzte in den anderen Bundesländern in den frühen neunziger Jahren ein Regelungsschub ein, durch den binnen kurzem kommunale Referenden in allen Bundesländern eingeführt wurden<sup>33</sup>. Für diesen kommunalverfassungsrechtlichen „Domino-Effekt“ lassen sich insbesondere zwei Anstöße identifizieren<sup>34</sup>:

– Den Auftakt gab *Schleswig-Holstein* mit der Novellierung seiner Gemeindeordnung vom 2. 4. 1990, die als Ausdruck der landespolitischen Bemühungen zu sehen ist, auf die Barschel-Affäre mit einer Reform der politischen Institutionen zu reagieren<sup>35</sup>.

– Einen weiteren Impuls gab die Kommunalverfassung der DDR vom 17. 5. 1990<sup>36</sup>, in die die demokratisch gewählte Nachwende-DDR-Volkammer – neben eigenen kommunalpolitischen Mitwirkungsrechten von Bürgerinitiativen und -bewegungen – Bürgerbegehren und Bürgerentscheide in der erklärten Absicht aufnahm, hiermit ein Stück basisdemokratischen Erbes der ostdeutschen friedlichen Revolution zu bewahren<sup>37</sup>.

In rascher Sequenz schlossen sich die anderen Länder an: so *Hessen* (1992), *Rheinland-Pfalz* (1993) und *Nordrhein-Westfalen* (1994)<sup>38</sup>. An die in ihnen zunächst fortgeltende DDR-Kommunalverfassung anknüpfend, verabschiedeten die neuen Länder 1993 und 1994 Kommunalordnungen, in denen durchweg kommunale Bürgerbegehren und -entscheide vorgesehen sind<sup>39</sup>. Das in *Bayern* mit Wirkung vom 1. 10. 1995 landesverfassungs- und kommunalrechtlich eingeführte kommunale Referendum verdient aus mehreren Gründen besondere Hervorhebung. Zum einen wurde diese Regelung im Wege eines Volksbegehrens „Mehr Demokratie in Bayern“ gegen eine widerstrebende Landtagsmehrheit initiiert und in dem

am 1. 10. 1995 durchgeführten Volksentscheid mit deutlicher Mehrheit (57,8 Prozent bei einer allerdings schmalen Abstimmungs-beteiligung von 36,9 Prozent) durchgesetzt<sup>40</sup>. Zum andern ist das bayerische Kommunalreferendum darin „einmalig“<sup>41</sup>, daß seine Verfahrenshürden deutlich niedriger sind als in den anderen Bundesländern.

Als Ergebnis dieses Regelungsschubs wurden von den Ländern die Kommunalreferenden nicht nur für die Gemeinden<sup>42</sup>, sondern auch für die Landkreise<sup>43</sup> eingeführt, worin ein weiterer Schritt zur „Parallelisierung zwischen Gemeinde- und Kreisrecht“<sup>44</sup> sowie Einebnung der institutionengeschichtlich bedingten Unterschiede zwischen Gemeinde- und Kreisverfassungen<sup>45</sup> sichtbar wird.

### *Beteiligungserfordernisse (Quoren) für Bürgerbegehren und -entscheid*

Im Verfahrensablauf der kommunalen Referenden sind zwei Stufen zu unterscheiden: deren *Initiierung*, die durchweg aus der Mitte der Bevölkerung (*Bürgerbegehren*) und in den meisten Bundesländern<sup>46</sup> auch aus der Mitte der Kommunalvertretung (*Ratsbegehren*) erfolgen kann, und deren Entscheidung (*Bürgerentscheid*) durch Abstimmung der Bürger.

Die Mindeststimmenzahl (*Quorum*) für das Zustandekommen eines *Bürgerbegehrens* (*Initiativquorum*) ist landesgesetzlich unterschiedlich – zwi-

40 Für Einzelheiten vgl. Otmar Jung, der Volksentscheid über die Einführung des kommunalen Bürgerentscheids am 1. Oktober 1995, in: Jahrbuch zur Staats- und Verwaltungswissenschaft, Band 9, 1996, S. 191 ff.; Franz-Ludwig Knemeyer, Bürgerbegehren und Bürgerentscheid in Bayern, in: ders. (Hrsg.), Bürgerbegehren und Bürgerentscheid, in Bayern, Stuttgart u. a. 1996, S. 9 ff.

41 Hans-Günter Henneke, Das richtige Maß an Unmittelbarkeit und Distanz bei kommunalen Bürgerbegehren und -entscheiden, in: Zeitschrift für Gesetzgebung, 11 (1996), S. 2.

42 Für eine Übersicht der Regelung der gemeindlichen Referenden vgl. Ralf Kleinfeld, Kommunalpolitik, Opladen 1996, S. 141; Fritz Ossenbühl, Bürgerbegehren und Bürgerentscheid, in: Gerhard Seiler (Hrsg.), Gelebte Demokratie, Stuttgart 1997, S. 249, Fußnote 8.

43 Außer in *Hessen*, dem *Saarland* und *Baden-Württemberg* (sic!), dem bundesdeutschen Erzland des kommunalen Referendums. Für eine Synopse der kreisbezogenen Regelungen vgl. Hans-Günter Henneke, Bürgerentscheide in den (Land-) Kreisen, in: ders. (Hrsg.) (Anm. 2), S. 170 ff.

44 Eberhard Schmidt-Abmann, Kommunalspezifischer Verwaltungsstil und Differenzierungsmodelle, in: H.-G. Henneke (Hrsg.) (Anm. 2), S. 146.

45 Vgl. Hellmut Wollmann, Entwicklungslinien lokaler Demokratie und kommunaler Selbstverwaltung im internationalen Vergleich, in: ders./R. Roth (Hrsg.) (Anm. 12), S. 200.

46 Außer in *Hessen*, *Nordrhein-Westfalen*, *Rheinland-Pfalz* und *Thüringen*.

33 Vgl. den Überblick z. B. bei G. Jürgens, Direkte Demokratie in den Bundesländern, Stuttgart u. a. 1993, S. 227 ff.

34 Vgl. O. Jung (Anm. 8), S. 105.

35 Vgl. ebd.

36 Vgl. insbesondere Otto N. Bretzinger, Die Kommunalverfassung der DDR, Baden-Baden 1994.

37 Vgl. die Dokumentation der Gesetzesberatungen in: Franz-Ludwig Knemeyer (Hrsg.), Aufbau kommunaler Selbstverwaltung in der DDR, Baden-Baden 1990.

38 Vgl. O. Jung (Anm. 8), S. 107 mit weiteren Nachweisen.

39 Vgl. D. Schefold/M. Neumann (Anm. 35), S. 107 ff.



schen 10 und 20 Prozent – geregelt. In einigen Bundesländern ist für das Initiativquorum eine prozentuale Staffelung vorgesehen, indem dieses mit steigender Gemeindegröße sinkt (bis auf sieben bzw. sechs Prozent bzw. drei Prozent<sup>47</sup>; damit soll dem Rechnung getragen werden, daß die Mobilisierung von Unterstützung für eine Initiative in größeren Städten erfahrungsgemäß schwieriger ist als in kleinen Orten. Die durch Volksentscheid eingeführte bayerische Regelung unterscheidet sich darin, daß das Initiativquorum für Gemeinden bis 10 000 Einwohner zehn Prozent beträgt, für Großstädte jedoch bis auf drei Prozent heruntersetzt ist<sup>48</sup>.

Für das zustimmende Votum im *Bürgerentscheid* wird in den meisten Bundesländern ein Doppeltes verlangt: zum einen, daß das Begehren von der (einfachen) Mehrheit der sich an der Abstimmung beteiligenden Stimmberechtigten gebilligt werde, und zum andern, daß die zustimmende Mehrheit eine Mindestzahl der Stimmberechtigten (*Abstimmungsquorum*) erreiche. Diesem Abstimmungsquorum, das in den landesgesetzlichen Regelungen zwischen 25<sup>49</sup> und 30 Prozent der Wahlberechtigten<sup>50</sup> beträgt, liegt die Absicht zugrunde, zu verhindern, daß sich Bagatell- oder Zufallsmehrheiten durchsetzen. Die bayerische Regelung hebt sich auch darin von den anderen ab, daß ein Abstimmungsquorum nicht vorgeschrieben ist, also die einfache Mehrheit der sich an der Abstimmung Beteiligten genügt.

### Typen von Bürgerbegehren

Die *Bürgerbegehren* lassen sich in drei Typen unterscheiden<sup>51</sup>: Erstens sind Bürgerbegehren zu nennen, in denen die Initiatoren eine kommunale Angelegenheit, in der die Kommunalvertretung noch nicht tätig geworden ist oder bewußt untätig

geblieben ist, auf die kommunalpolitische Tagesordnung setzen (*initiiierende Begehren*). Sodann können Bürgerbegehren darauf gerichtet sein, einen von der Kommunalvertretung bereits gefaßten Beschluß anzugreifen und aufzuheben, zu „kassieren“ (*kassatorische Begehren*). Schließlich können sie darauf zielen, einen von der Kommunalvertretung vorbereiteten Beschluß zu verhindern (*präventives Begehren*). Die beiden letzteren (kommunalpolitisch brisanten) Varianten überwiegend bislang in der kommunalen Praxis bei weitem<sup>52</sup>.

### Die Gegenstände von Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden

In den meisten Kommunalverfassungen ist festgelegt, daß sich die kommunalen Referenden mit „wichtigen Gemeindeangelegenheiten“ befassen und sich auf diese beschränken. Einige enthalten hierzu einerseits Positiv- und andererseits Negativkataloge, in denen Angelegenheiten aufgezählt werden, für die Bürgerbegehren unzulässig sind. Bei den für Bürgerbegehren unzugänglichen kommunalen Themen handelt es sich durchweg – neben den „staatlichen Auftragsangelegenheiten“ – um die innere Organisation der Kommunalverwaltung und die kommunalen Finanzen, insbesondere die Haushaltssatzung und die Festlegung von kommunalen Abgaben; aus letzterem folgt die grundsätzliche Unzulässigkeit *haushaltsrelevanter Initiativen*<sup>53</sup>. Eine spürbare weitere Einschränkung ergibt sich in einigen Bundesländern daraus, daß Bürgerbegehren in Angelegenheiten für unzulässig erklärt sind, „die im Rahmen eines Planfeststellungsverfahrens oder eines förmlichen Verwaltungsverfahrens mit Öffentlichkeitsbeteiligung oder eines abfallrechtlichen, immissionsschutzrechtlichen, wasserrechtlichen oder vergleichbaren Zulassungsverfahrens zu entscheiden sind“<sup>54</sup>. Damit sind kommunalpolitisch brisante Fragen, wie beispielsweise der Standort einer Müllverbrennungsanlage, die für kommunale Referenden geradezu prädestiniert zu sein scheinen, von diesen ausdrücklich ausgenommen.

In weitgehender Übereinstimmung schreiben die Kommunalverfassungen (wiederum mit Ausnahme

47 Ohne Staffelung nach Gemeindegröße: 10 Prozent: in Brandenburg, Hessen, Nordrhein-Westfalen und Schleswig-Holstein; 15 Prozent in Sachsen und 20 Prozent in Thüringen; mit Staffelung: zwischen 10 und 3 Prozent: in Bayern; zwischen 15 und 6 Prozent: in Baden-Württemberg und Rheinland-Pfalz; zwischen 10 und 7,5 Prozent in Mecklenburg-Vorpommern.

48 Für das Zustandekommen eines *Ratbegehrens* ist erforderlichlich: die absolute Mehrheit der Mitglieder der Kommunalvertretung in Mecklenburg-Vorpommern und Bayern, Zwei-Drittel-Mehrheit in Baden-Württemberg, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein.

49 So in Brandenburg, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Nordrhein-Westfalen, Sachsen, Schleswig-Holstein und Thüringen.

50 So in Baden-Württemberg, Rheinland-Pfalz und Sachsen-Anhalt.

51 Vgl. K. Ritgen (Anm. 11), S. 150ff.; F. Ossenbühl (Anm. 42), S. 256.

52 Vgl. O. Jung (Anm. 8), S. 128, wo, gestützt auf vorliegende empirische Erhebungen zur bisherigen Praxis der kommunalen Referenden in Bayern und Hessen, der Anteil der *kassierenden* und *präventiven* Bürgerbegehren mit rund 85 Prozent angegeben wird.

53 Vgl. F. Ossenbühl (Anm. 42), S. 260.

54 So § 26 Abs. 5 Nr. 5 Gemeindeordnung NRW. Ähnlich Rheinland-Pfalz, Brandenburg und Mecklenburg-Vorpommern.



Bayern) ferner vor, daß das Bürgerbegehren, sofern es kostenrelevant ist, einen *Kostendeckungsvorschlag* enthalte<sup>55</sup>. Erforderlich sind hierbei zum einen Angaben zur Höhe der zu erwartenden Kosten<sup>56</sup>, zum anderen ist schlüssig darzulegen, auf welche Weise diese (etwa durch Kosteneinsparungen oder Umschichtung im kommunalen Haushalt) finanziert werden sollen. Zwar stellt das Junktim des Kostendeckungsvorschlags erhebliche Anforderungen an den Sachverstand der Initiatoren. Jedoch weist die Vorschrift zugleich darauf hin, daß sich das Verbot *haushaltsrelevanter* Initiativen auf Haushaltsentscheidungen im engeren Sinn bezieht, das Einbringen *kostenrelevanter* Vorhaben nicht ausschließt.

### Zulässigkeitsprüfung

Über die *Zulässigkeit* des Bürgerbegehrens entscheidet in fast allen Ländern die Kommunalvertretung – außer in *Schleswig-Holstein*, wo sie von der Rechtsaufsichtsbehörde geprüft wird. Abgesehen davon, daß die Kommunalvertretung mit der Prüfung dieser rechtlich teilweise noch weithin ungeklärten Fragen oft fachlich überfordert sein dürfte, ist diese Regelung kommunalverfassungspolitisch problematisch, da die Kommunalvertretung gegenüber dem Bürgerbegehren und seinen Initiatoren, vor allem im Falle von *kassierenden* und *präventiven* Initiativen, Konfliktgegner und Partei ist<sup>57</sup>. In der kommunalen Praxis erweist sich die Zulässigkeitsprüfung bislang als durchaus gravierende Hürde, an der zwischen 40 und 50 Prozent der Bürgerbegehren hängen bleiben<sup>58</sup>.

### Verfahrenskosten

Demokratie hat auch im Falle der kommunalen Referenden ihre Kosten. Vorliegende Informationen deuten darauf hin, daß die von den Kommunen für einen durchgeführten Bürgerentscheid aufzuwendenden Kosten in Mittelstädten (50 000 Einwohner) bei rund vier Mark<sup>59</sup> und in Großstädten (über 100 000 Einwohner) bei rund einer Mark<sup>60</sup> liegen.

55 Näheres bei D. Schefold/M. Neumann (Anm. 35), S. 116 ff.; F. Ossenbühl (Anm. 42), S. 254 ff.

56 Näheres bei K. Ritgen (Anm. 11), S. 122 f.

57 Zur Kritik vgl. F. Ossenbühl (Anm. 42), S. 252 f.; H. H. von Arnim (Anm. 8), S. 86.

58 Vgl. O. Jung (Anm. 8), S. 130, Fußnote 112 mit Nachweisen.

59 Vgl. F.-L. Knemeyer (Anm. 40), S. 28 (Fallbeispiel Füssen).

60 Vgl. ebd., S. 33 (Fallbeispiel Nürnberg), S. 20 (München); ferner K. Ritgen (Anm. 11), S. 28 (Fallbeispiel Solingen).

### Häufigkeit und Gegenstände von Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden in der Praxis<sup>61</sup>

Während – im Rückblick auf die bisherige Praxis der kommunalen Referenden in *Baden-Württemberg*, wo seit deren Einführung im Jahr 1956 insgesamt nicht mehr als knapp 200 Bürgerbegehren registriert worden sind<sup>62</sup> – mit guten Gründen skeptisch gefragt werden konnte, ob „bei so vielen Hindernissen Bürgerbegehren und Bürgerentscheid... noch als realistische Partizipationschance anzusprechen“ seien<sup>63</sup>, hat sich das Bild seit dem Beginn der neunziger Jahre jedenfalls in denjenigen Bundesländern deutlich geändert, die durch niedrige Initiativ- und Abstimmungsquoten (oder, wie in *Bayern*, durch Verzicht auf letzteres) den Zugang zum kommunalen Referendum erleichtert haben. Einsamer Spitzenreiter ist *Bayern*, wo in den ersten zwei Jahren 390 Bürgerbegehren und 256 Bürgerentscheide also jahresdurchschnittlich knapp 200 Bürgerbegehren und knapp 130 Bürgerentscheide (bei rund 2 000 Gemeinden) gezählt wurden<sup>64</sup>. Dem folgen die anderen Länder mit merklichem Abstand. Im Land *Schleswig-Holstein*, das den gesetzgeberischen Reigen in der Einführung kommunaler Referenden eröffnet hatte, fanden im ersten Jahr nach der Einführung neun Bürgerentscheide (bei rund 1 000 Gemeinden) statt<sup>65</sup>. *Hessen* (mit 426 Gemeinden) kam in den ersten vier Jahren jahresdurchschnittlich auf acht Bürgerentscheide<sup>66</sup> und *Nordrhein-Westfalen* (mit 396 Gemeinden) in den ersten zweieinhalb Jahren jahresdurchschnittlich ebenfalls auf acht Bürgerentscheide<sup>67</sup>.

In *Bayern* lag die durchschnittliche *Beteiligung an den Abstimmungen* über die (ersten rund 60) Bürgerentscheide bei rund 55 Prozent; sie war in den kleineren Gemeinden deutlich höher als in den größeren Städten<sup>68</sup>.

Die *Erfolgsquote* der Bürgerbegehren, also der Anteil der erfolgreich durchgeführten Bürgerentscheide an der Gesamtzahl der zustande gekommenen Bürgerbegehren, liegt in *Bayern* bei rund 10 Prozent.

61 Einen sehr kompetenten und aktuellen Überblick über die Praxis der Bürgerbegehren und Bürgerentscheide sowie den rasch anschwellenden Forschungsstand hierzu gibt zuletzt O. Jung (Anm. 8) mit zahlreichen Nachweisen.

62 Vgl. ebd., S. 115.

63 So H.-G. Wehling (Anm. 15), S. 112.

64 Vgl. O. Jung (Anm. 8), S. 115 mit Nachweisen.

65 Vgl. D. Schefold/M. Neumann (Anm. 35), S. 121.

66 Vgl. Theo Schiller/Volker Mittendorf/Frank Rehmert, *Bürgerbegehren und Bürgerentscheid in Hessen*, Marburg 1997.

67 Vgl. D. Schefold/M. Neumann (Anm. 35), S. 121; K. Ritgen (Anm. 11), S. 24.

68 Vgl. F.-L. Knemeyer (Anm. 40), S. 15.



menen Bürgerbegehren, betrug in *Hessen* in den ersten Jahren rund 40 Prozent<sup>69</sup>.

Das Themenspektrum der Bürgerbegehren ist weitgefächert und weist länderspezifische Profile auf, in denen sich auch die unterschiedlichen landesgesetzlichen Regelungen zu Gegenstand und Reichweite der kommunalen Referenden widerspiegeln dürften. In *Bayern* stehen Verkehrsprojekte (mit rund 30 Prozent) im Vordergrund. Es folgen öffentliche Infrastruktur- und Versorgungseinrichtungen (Bäder, Stadtwerke, Schulen – mit rund 25 Prozent), Bauleitpläne (mit rund 15 Prozent) und Entsorgungsprojekte (Müll, Wasser – mit rund zehn Prozent)<sup>70</sup>. In *Hessen* stehen oben an öffentliche Infrastruktur- und Versorgungseinrichtungen (rund 30 Prozent), Wirtschaftsprojekte (z. B. Gewerbegebiete – mit rund 25 Prozent), Verkehrsprojekte (mit rund 15 Prozent) und Entsorgungsprojekte (mit reichlich zehn Prozent)<sup>71</sup>. In *Nordrhein-Westfalen* drehten sich die Bürgerentscheide bislang vorrangig um verkehrsregelnde, insbesondere verkehrsberuhigende Maßnahmen (rund 20 Prozent) und um den Erhalt bzw. die Errichtung von Schulen (rund 20 Prozent)<sup>72</sup>.

Von den vorliegenden instruktiven Fallberichten zu einzelnen kommunalen Referenden seien hier solche hervorgehoben, die auf die Erhaltung von kommunalen Einrichtungen zielten, deren Schließung die Kommunalvertretung gerade diskutierte oder bereits entschieden hatte, beispielsweise die Erhaltung der Eingangsklassen in einem städtischen Gymnasium<sup>73</sup> oder von öffentlichen Schwimmbädern<sup>74</sup>. In solchen *kassatorischen* bzw. *präventiven* Referenden, in denen die Initiatoren und die Kommunalvertretung bzw. deren Mehrheit die kommunalpolitischen Klagen kreuzen, ist das Spannungsverhältnis zwischen dem direktdemokratischen und dem repräsentativ-demokratischen Politik- und Entscheidungsmodell mit Händen zu greifen. Bundesweite Aufmerksamkeit erregten zwei bayerische kommunale Referenden, als sich *Münchener* Bürger – mit

knapper Mehrheit – für den (verkehrspolitisch und -planerisch problematischen) Bau dreier Tunnel am „Mittleren Ring“<sup>75</sup> entschieden und die Bürger von *Feldafing* dem Bau eines Museums für die weltbekannte *Buchheimsche* Gemäldesammlung mit deutlicher Mehrheit eine Abfuhr erteilten – zwei Referenden, die kaum als Paradebeispiele für die kommunalpolitische Weisheit des „kommunalen Volkssouveräns“ gelten können.

Wie demokratietheoretisch und kommunalpolitisch aufregend der Eintritt der Referenden in die kommunale Politikwelt auch ist, so sollte nicht verkannt werden, daß sich Bürgerbegehren und -entscheide in der kommunalen Politikpraxis bislang (sieht man von *Bayern* ab) eher noch als eine Ausnahme- und Randerscheinung darstellen<sup>76</sup>. Indessen mindert dies nicht die Einschätzung, daß durch die Einführung des Referendums als direktdemokratisches Entscheidungsverfahren die kommunalpolitischen Karten grundsätzlich neu gemischt worden sind.

### 3. Direktwahl des Bürgermeisters und Landrats

Wie eingangs dargestellt, ist die Direktwahl des Bürgermeisters als unmittelbares *Personalbestimmungsrecht* der Gemeindebürger deren *direktdemokratischen* Entscheidungsrechten zuzurechnen<sup>77</sup>. Der direkt gewählte, mit *exekutiven* Zuständigkeiten ausgestattete Bürgermeister wurde nach dem Zweiten Weltkrieg zunächst (nebst dem direkt gewählten Landrat) in *Bayern* und dann 1956 in *Baden-Württemberg* als Schlüsselfigur der Süddeutschen Bürgermeister-Rats-Verfassung installiert<sup>78</sup> und blieb für Jahrzehnte auf diese beiden Länder beschränkt. Erst in den späten achtziger und frühen neunziger Jahren kam in den anderen Bundesländern Bewegung in die Diskussion um die *Urwahl* des kommunalen Politik- und Verwaltungschefs, dies vor allem aus zwei Antrieben:

– Zum einen kam, maßgeblich von Gerhard *Banner* angestoßen, in *Nordrhein-Westfalen* eine

69 Vgl. O. Jung (Anm. 8), S. 108.

70 Vgl. Mehr Demokratie in Bayern e. V., Der Bürgerentscheid in Bayern. Eine empirische Analyse, zit. in: O. Jung (Anm. 8), S. 118, Fußnote 51. Vgl. auch die (vermutlich wegen teilweise anderer Kategorisierung und kürzeren Erhebungszeitraums etwas abweichenden) Angaben bei F.-L. Knemeyer (Anm. 40), S. 15.

71 Vgl. O. Jung (Anm. 8), S. 128.

72 Vgl. K. Ritgen (Anm. 11), S. 26, sowie die instruktive tabellarische Übersicht der ersten 16 Referendumsverfahren, S. 281 f.

73 Fallbeispiel Nürnberg vgl. F.-L. Knemeyer (Anm. 40), S. 33.

74 Fallbeispiel Nürnberg vgl. ebd., S. 35; Fallbeispiel Solingen vgl. K. Ritgen (Anm. 11), S. 27.

75 Vgl. Helga Ballauf, Das Kreuz mit dem Kreuz, in: Mitbestimmung, (1998) 11, S. 48.

76 Vgl. R. Roth (Anm. 17), S. 5; Franz-Ludwig Knemeyer, Bürgerbeteiligung und Kommunalpolitik, München – Landsberg 1995, S. 11. Hierzu sei auf ein Rechenexempel verwiesen, in dem die Zahl der in den Bundesländern bislang durchgeführten Bürgerentscheide gemeinde- und jahresdurchschnittlich umgerechnet worden sind. Demnach fände selbst im Spitzenreiter-Bundesland *Bayern* ein Bürgerentscheid pro Gemeinde nur alle 20 Jahre, in *Hessen* alle 40 Jahre und in *Baden-Württemberg* gar nur alle 200 Jahre statt; vgl. O. Jung (Anm. 8), S. 118.

77 Zur abweichenden Auffassung vgl. Anm. 2.

78 Vgl. Franz-Ludwig Knemeyer, Gemeindeverfassungen, in: H. Wollmann/R. Roth (Hrsg.) (Anm. 12), S. 109 ff.



Debatte in Gang<sup>79</sup>, in der das Norddeutsche Ratsmodell mit seiner Allzuständigkeit der Kommunalvertretung und mit seiner aus Bürgermeister (als Vorsitzendem der Kommunalvertretung) und Stadtdirektor (als Verwaltungschef) bestehenden „Doppelspitze“ als vor allem steuerungs- und veraltungspolitisch untauglich kritisiert und wirksame Abhilfe in der Einführung des (*süddeutschen*) direkt gewählten Bürgermeisters als Politik- und Verwaltungschefs gesehen wurde. Dieser Diskussionsstrang hatte einen eher *managerialen*, auf die Verbesserung der „Regierbarkeit“ der kommunalen Politik- und Verwaltungswelt gerichteten Grundzug.

– Einen stärker *demokratiethoretischen* Anstoß lieferte der deutsche Einigungsprozeß dadurch, daß in den ostdeutschen Diskussionen die Einführung des direkt gewählten Bürgermeisters von Anfang an auch als eine Stärkung der direktdemokratischen Entscheidungsrechte des Gemeindegürgers aufgefaßt wurde<sup>80</sup>.

In einem „wahren Siegeszug der plebiszitären Bürgermeisterversaffung“<sup>81</sup> wurde binnen drei Jahren die Direktwahl des mit eigenen exekutiven Zuständigkeiten ausgestatteten Bürgermeisters in allen<sup>82</sup> und die des Landrats in fast allen Ländern (außer in *Brandenburg*, *Baden-Württemberg*, *Schleswig-Holstein* und *Niedersachsen*) eingeführt<sup>83</sup>.

#### 4. Abwahl des Bürgermeisters und des Landrats

Die Direktwahl des Bürgermeisters und des Landrats wurde in den meisten Ländern mit der Möglichkeit seiner vorzeitigen Abberufung (Abwahl, *recall*<sup>84</sup>) im Wege eines Bürgerentscheids (*Personalreferendum*) eingeführt. Wie die Beratungen (1993/94) über die neuen Kommunalverfassungen in den ostdeutschen Ländern erkennen lassen, gab die Regelung der Direktwahl des am *Süddeutschen Modell* orientierten „starken“ Bürgermeisters zur verfassungsrechtlichen und -politischen Überlegung Anlaß, zugleich ein direktdemokratisches Gegenge-

wicht und eine kommunalpolitische „Notbremse“ zu schaffen<sup>85</sup>. Verfahren für die Abwahl des Bürgermeisters sind inzwischen in fast allen Bundesländern (mit der auffälligen Ausnahme von *Baden-Württemberg* und *Bayern*, den beiden Erzländern des direkt gewählten Bürgermeisters!) in Kraft. Ähnliches gilt für die Abwahl des Landrats<sup>86</sup>.

Wie beim kommunalen (Sach-)Referendum sind für das Abwahlverfahren (als *Personalreferendum*) zwei Stufen zu unterscheiden: die *Initiierung* des Abwahlverfahrens (*Abwahlbegehren*) und der *Bürgerentscheid* über dieses. Hinsichtlich der ersteren ist hervorzuheben, daß allein in den Ländern *Brandenburg*, *Sachsen* und *Schleswig-Holstein* das Abwahlverfahren durch *Bürgerbegehren* aus der Mitte der Bevölkerung selbst in Gang gesetzt werden kann. In den anderen Bundesländern kann nur ein *Ratsbegehren*, also aus der Mitte der Kommunalvertretung, eingeleitet werden<sup>87</sup>. Abgesehen davon, daß dies als verfassungsrechtlich widersprüchlich und unstimmg scheint, verrät der Ausschluß des *Bürger-Abwahlbegehrens* eine gehörige Portion Mißtrauen vor dem „kommunalen Volkssouverän“.

In den drei Bundesländern, die das *Bürger-Abwahlbegehren* vorsehen, kommt dieses als erster Verfahrensschritt zustande, wenn 25 Prozent (in *Schleswig-Holstein*) oder ein Drittel (in *Sachsen*) der Wahlberechtigten die Initiative unterstützen (*Initiativquorum*)<sup>88</sup>.

In *Brandenburg* lag diese Einstiegshürde zunächst verhältnismäßig niedrig bei zehn Prozent und wurde durch Gesetzesänderung vom 20. Mai 1998 in einer gestaffelten Regelung kräftig erhöht, die von 25 Prozent (in Gemeinden bis zu 20 000 Einwohnern) bis zu 15 Prozent (in Gemeinden mit mehr als 60 000 Einwohnern) reicht.

Ist ein Abwahlverfahren, sei es durch *Bürger-Abwahlbegehren*, sei es durch *Ratsbegehren*, in Gang gekommen, so ist die Abwahl des Bürgermeisters bzw. des Landrats durch *Bürgerentscheid* wirksam erfolgt, wenn zwei Stimmenerfordernisse erreicht sind: nämlich zum einen die Mehrheit der an der Abstimmung teilnehmenden Gemeindegürgers für die Abwahl votiert, und dies zum andern

79 Zu dieser (zwischen 1984 und 1994) geführten Debatte in NRW vgl. R. Kleinfeld (Anm. 42), S. 80 ff.; Andreas Bovenschulte/Annette Buß, Plebiszitäre Bürgermeisterversfassungen, Baden-Baden 1996, S. 27 ff.

80 Zu den in den kommunalverfassungsrechtlichen Beratungen der ostdeutschen Landtage (1993/1994) relevanten Überlegungen vgl. D. Schefold/M. Neumann (Anm. 35).

81 A. Bovenschulte/A. Buß (Anm. 79), S. 36.

82 Für (gemeindliche) Übersichten und Nachweise vgl. insbesondere A. Bovenschulte/A. Buß, ebd., S. 36 ff.

83 Vgl. Hans-Günter Henneke, Rechtsfragen zu Status und Kompetenzen des Hauptverwaltungsbeamten, in: ders. (Anm. 2), S. 36.

84 Zu dem der US-amerikanischen Verfassungstradition insbesondere auf der einzelstaatlichen und kommunalen Ebene geläufigen Wiederabberufungs-/Abwahl- (*recall*)-Verfahren vgl. U. Berlit (Anm. 7), S. 332 mit Nachweisen.

85 Zum Gesetzgebungsverfahren in Brandenburg vgl. Ilona Münch-Wulf, Abberufungen der Bürgermeister im Land Brandenburg, Diplomarbeit (Humboldt-Universität zu Berlin, Institut für Politikwissenschaft, Ms.) 1997, S. 17 ff.

86 Vgl. H.-G. Henneke (Anm. 83), S. 36 mit Nachweisen.

87 Das Stimmenerfordernis für ein *Ratsbegehren* reicht von der Mehrheit bis zu drei Vierteln der Mitglieder der Kommunalvertretung; vgl. D. Schefold/M. Neumann (Anm. 35), S. 102 f.

88 Vgl. ebd., S. 103.



mindestens 25 Prozent (in *Brandenburg* und *Nordrhein-Westfalen*), 30 Prozent (in *Rheinland-Pfalz*, *Saarland*, *Sachsen-Anhalt* und *Thüringen*) bzw. 50 Prozent (in *Sachsen*) der Wahlberechtigten sind (Abstimmungsquorum).

Angesichts dieser Verfahrensregelung mag es nicht verwundern, daß vom neuartigen direkt-demokratischen Abwahlverfahren bislang fast ausschließlich in *Brandenburg* (mit rund 1 700 Gemeinden) Gebrauch gemacht worden ist<sup>89</sup>. In den ersten drei Jahren (1994/1997) – also während der Geltung des verhältnismäßig niedrigen *Initiativquorums* von zehn Prozent – kamen zwölf Bürger-Abwahlbegehren zustande und führten zu Bürgerentscheiden, die in sechs Fällen mit der Abwahl des Bürgermeisters (drei hauptamtliche und drei ehrenamtliche Bürgermeister) endeten<sup>90</sup>. Im gleichen Zeitraum wurden sechs *Ratsbegehren* gestellt, von denen vier mit der Abwahl des Bürgermeisters (zwei hauptamtliche und zwei ehrenamtliche Bürgermeister) ausgingen. Als weiterer spektakulärer Fall aus der jüngsten Zeit ist die durch Bürger-Abwahlbegehren eingeleitete und durch den Bürgerentscheid vom 17. Mai 1998 (mit einer Mehrheit von 87,5 Prozent) vollzogene Abwahl des Oberbürgermeisters der Landeshauptstadt *Potsdam* hinzuzufügen<sup>91</sup>. Im Ergebnis wurden in *Brandenburg* bislang rund zehn Prozent der hauptamtlichen (und 0,3 Prozent der ehrenamtlichen) Bürgermeister durch Abwahl abgelöst.

Die sich teilweise vermischenden Motive für die vorzeitige Abwahl waren: tiefer Konflikt zwischen Bürgermeister und Kommunalvertretung (über Weichenstellungen in der Stadtentwicklung), Kritik am Führungsstil des Bürgermeisters, Zweifel an der fachlichen Kompetenz und Vorwürfe finanzieller Unkorrektheit<sup>92</sup>.

Auch in *Sachsen* wurde jüngst ein Abwahlverfahren gegen einen (Ober-)Bürgermeister eingeleitet und führte zu dessen Abwahl<sup>93</sup>.

In *Brandenburg* löste die sich zeitweise häufende Zahl von Abwahlverfahren und die dann tatsächlich erfolgende Abwahl insbesondere in den Fällen

hauptamtlicher Bürgermeister eine heftige Diskussion in der politischen Öffentlichkeit und in den Medien („Bürgermeisterkegeln“, „basisdemokratischer Volkssport“)<sup>94</sup> aus. Mit der Gesetzesänderung vom 20. Mai 1998 entschied sich der Landtag dafür, das *Initiativquorum* als Einstiegshürde für das Abwahlverfahren kräftig, nämlich auf 25, 20 bzw. 15 Prozent je nach Gemeindegröße heraufzusetzen<sup>95</sup>; damit bleibt die brandenburgische Regelung jedoch noch immer abwahlinitiativfreundlicher als die der beiden anderen Länder *Sachsen* und *Schleswig-Holstein*.

## 5. Die kommunalpolitischen Karten wurden neu gemischt

Die Entwicklung der verfassungsrechtlichen Rahmensetzung für kommunale Politik und Demokratie bietet seit den frühen neunziger Jahren ein verfassungs- und kommunalpolitisch wie auch politik- und kommunalwissenschaftlich fürwahr aufregendes Bild: Ähnelte sie über Jahrzehnte einem weithin ruhigen Gewässer, so gleicht die Welle landesgesetzlicher Regelungen seit Beginn dieses Jahrzehnts eher einer Stromschnelle, wenn nicht einem Sturzbach. In bemerkenswertem Gleichklang und beinahe im gesetzgeberischen Handumdrehen schritten die Länder mit der Einführung der kommunalen Referenden und der Direktwahl von Bürgermeister und Landrat zur direktdemokratischen Auf- und Umrüstung ihrer Kommunalverfassungen.

Selbstredend ist die bisherige Bestands- und Wirkungszeit der neuen Regelungen einfach zu kurz, um einigermaßen gesicherte Aussagen über deren langfristige Auswirkungen auf die kommunale Politik- und Verwaltungswelt zu machen. Indessen deuten die Erfahrungen und Informationen, die zum Praxistest der neuen direktdemokratischen Regelungen vorliegen, darauf hin, daß diese eine tiefgreifende Verschiebung der politischen Gewichte im kommunalverfassungsrechtlich und -politisch *neuralgischem Dreieck* von Gemeindebürger (*direktdemokratischem „lokalem Volkssouverän“*), Kommunalvertretung (*repräsentativ-demokratischem Kommunalparlament*) und Verwaltung, insbesondere Verwaltungsspitze (kommunaler *Exekutive*) ausgelöst und die Ausbildung eines neuen *kommunalpolitischen Gleichgewichts* mit neuen Formen und Mechanismen wechselseitiger Einflüsse und Kontrollen eingeleitet haben.

94 Vgl. „Bürgermeisterkegeln im Osten. Schon zehn Gemeindechefs durch Referenden abgesetzt“, in: *Der Tagesspiegel* vom 16. 2. 1998; Leitartikel „Bürgermeisterkegeln“ in: *Süddeutsche Zeitung* vom 10. 2. 1998.

95 Vgl. § 81 Brandenburgisches Kommunalwahlgesetz, Neufassung vom 20. 5. 1998, GVBl. 1/98, S. 130.

89 Vgl. Hellmut Wollmann, *Kommunalpolitik – zu neuen (direkt)demokratischen Ufern?*, in: ders./R. Roth (Hrsg.) (Anm. 12), S. 48 f.

90 Vgl. I. Münch-Wulf (Anm. 84), S. 22 ff.

91 Vgl. „Schwieriger Neuanfang in Potsdam“, in: *Berliner Morgenpost* vom 19. 5. 1998.

92 Vgl. im einzelnen I. Münch-Wulf (Anm. 84), insbes. 72 f. und 97 f.

93 Vgl. „Oberbürgermeister in Görlitz abgelöst“, in: *Der Tagesspiegel* vom 9. 2. 1998; „Des Arroganten Zähmung. Warum die Görlitzer ihren CDU-Bürgermeister abgewählt haben“, in: *Süddeutsche Zeitung* vom 10. 2. 1998.



Peter C. Dienel

# Mehr Mitentscheidung in der Demokratie ist möglich

## I. Ein Praxisbericht über das Verfahren Planungszelle

Demokratie war das die Menschen faszinierende Versprechen der Neuzeit: Freiheit, Gleichheit und Brüderlichkeit sollten möglich werden. Inzwischen ist jedoch – bei allen Erfolgen der letzten 150 Jahre – ein erheblicher Nachholbedarf an Demokratie sichtbar geworden. Viele meinen daher, wir könnten und müßten mehr Demokratie wagen. Die Frage ist allerdings: wo zuerst und wie? Denn manches läuft ja gar nicht schlecht; doch es gibt eben auch Bereiche, da treibt die Entwicklung sichtlich auf selbstgemachte Katastrophen zu (Wort des Jahres 1997: Reformstau). Wenn die Politik/die Politiker nicht handeln, müßten die Bürger mehr beteiligt werden. Aber kann man dem Souverän, dem Volk, den Leuten wirklich wichtige Entscheidungen übertragen?

Es gibt einen Bereich, wo das machbar ist und auch hin und wieder praktiziert wird, nämlich den überschaubaren örtlichen Bereich. Dort sind die Menschen bei aktuellen Problemen hinreichend informiert. Sie sind auch bereit und in der Lage, ihre gemeinsamen Interessen zu erkennen und zu artikulieren. Sie sind motiviert, an dem betreffenden Lösungsprozeß teilzunehmen. Hier ergehen daher viele Aufrufe (Engagiert euch! Mehr Ehrenamt! Ein Ruck sollte durch die Gesellschaft gehen! Übernimm eine Baumpatenschaft!), und hier gibt es auch immer mehr Ansätze (Runder Tisch, Quartiersmanagement, Bezirksversammlung, Offene Planung, Zukunftswerkstatt). Nur, das hilft insgesamt nicht sehr viel weiter. Die eigentlichen Probleme stehen auf den oberen Ebenen zur Entscheidung an, und das immer zwingender: etwa in den Bereichen Transportwesen, Arbeit, Entwicklungspolitik oder Gentechnik – da können die notwendigen Lösungen nicht stadtteilweise formuliert werden. „Wirklich lokal begrenzte Aufgaben gibt es nur sehr wenige.“<sup>1</sup> Es

wäre keine Verbesserung der gesellschaftlichen Situation, wenn immer mehr Menschen immer häufiger über immer mehr Probleme mitreden würden, von denen sie zu wenig oder gar nichts verstehen. Die Wege der sogenannten direkten Demokratie sind hier versperrt u. a. durch das Informations-Dilemma. Auch die Elektronik stellt da keine Hilfe dar. Es gibt einfach zu viele Probleme, über die man informiert sein müßte.

Ob, wann und wie solche Makroprobleme aufgegriffen oder liegen gelassen werden, das ruht daher fest in professionellen Händen. Irgendein „Fachmann“<sup>2</sup> oder ein „Beirat“, besetzt mit Interessenvertretern, beschließt ein Programm. Die politischen Instanzen sind oft nur noch dazu da, dort beschlossene Maßnahmen abzusegnen. Daß heute immer mehr Probleme „nach Brüssel“ abwandern, verbessert diese Situation nicht, sondern verschärft sie eher.

## II. Ein Instrumentarium für bürgernahe Entscheidungen

Vermutlich hilft ein simpler Sachverhalt weiter: die Arbeitsteilung. Ohne sie wären modernes Wirtschaften oder Verwalten gar nicht denkbar. Bei der Beteiligung des Souveräns an kollektiv bindenden Entscheidungen<sup>3</sup> für Probleme auf höherer Ebene ist diese Arbeitsteilung allerdings – auch nicht unter dem Gesichtspunkt von „mehr Demokratie“ – bisher noch nicht so recht in Erwägung gezogen worden. Theoretisch wird die Figur des „Bürgers“ zwar beharrlich als omnipräsent und als allzuständig gedacht. Faktisch kommen diese Bürger im Alltag dann nur allzuoft lediglich als politische Störellemente oder als apathische Ignoranten vor.

<sup>2</sup> „Ein Experte ist ein Mensch, der den Konsens der Mächtigen in Worte faßt“, so Noam Chomsky, Wege zur intellektuellen Selbstverteidigung, München 1996, S. 219.

<sup>3</sup> Vgl. u. a. Niklas Luhmann, Grundrechte als Institution, Berlin 1986<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> Theodor Geiger, Demokratie ohne Dogma, München 1950, S. 347.



Ein sachlich differenziertes Zuteilen von Aufgaben an diesen Souverän ergibt aber einen Ansatzpunkt, um den herum sich einige andere Merkmale plazieren ließen, die zusammen eine nicht uninteressante neue Möglichkeit aufscheinen lassen. Bevor im folgenden vier bereits realisierte Anwendungsfälle dieser Beteiligungsmethode referiert werden, seien zunächst einige ihrer Merkmale aufgeführt. Sie konstituieren das benötigte Instrumentarium für das Entscheiden bei nicht überschaubaren Problemen oder sich gegenseitig blockierenden Konfliktparteien:

– *Arbeitsteilung*: Man kann kleine, aber gewichtige „Aufgabenpakete“, zeitlich befristet, zur gutachterlichen Bearbeitung freigeben. Es sind die Informationen zu benennen, die zum Verständnis und zur Analyse der betreffenden Probleme für den Bürger bereitgehalten werden müssen. Jede Expertenmeinung, jede betroffene Interessengruppe und jede erkennbare Lösungsalternative darf und soll sich als Informant, aber ohne Stimmrecht, in die neue Beteiligungssituation einbringen. Das Mitdenken des zeitlich befristet zugelassenen Bürgers wird erleichtert, wenn dieses Informieren „kontrovers“ organisiert ist.

– *Gespräch*: Der arbeitsteilig definierte Problemfall wird nicht dem isolierten einzelnen zugemutet. Der Bürger braucht das Gespräch mit den anderen<sup>4</sup>. 25 von ihnen bilden in der Planungszelle die gesprächsgerechte Gruppensituation, in der die mitgebrachten Erfahrungen, Bedenken und Vorschläge plenar, zumeist aber in gleichzeitig nebeneinander arbeitenden Kleingruppen (5 Gruppen à 5 Personen) ausgetauscht werden können.

– *Freistellung*: Sich informieren und mit anderen austauschen ist „Arbeit“ und erfordert Zeit. Vier Arbeitstage stehen für die Beteiligung in dem neuen Instrument dem einzelnen zur Verfügung. Dafür muß er von seiner sonstigen Tätigkeit freigestellt werden. Das Freistellen muß bezahlt werden: Tagegeld, Ersatz von Verdienstausschlag, das Stellen einer Pflegeperson oder eines Kindergartenplatzes sichern die Teilnahme des einzelnen ab.

– *Zufallsauswahl*: Die arbeitsteilig geplante Beratungschance, die sich damit ergibt, ist sehr attraktiv: Die Mitglieder einer Planungszelle werden informiert durch Experten und Betroffene; es herrschen faire Gesprächssituationen und es besteht begründete Aussicht auf Einwirken auf

einen Ernstfall. Da würden manche Interessenten und Funktionäre sich sofort als „Bürger“ melden. Soll die Beratungssituation neutral bleiben, so muß sie geschützt werden. Diese Absicherung leistet eine Vergabe der Teilnahmemöglichkeit in richterlich überprüfbareren Zufallsverfahren. Die Auswahl erfolgt über die Einwohnermeldebehörden.

– *Finanzierbarkeit*: Diese Form der partizipativen Politikberatung kostet Geld. Sie kann nur dort eingesetzt werden, wo sie finanzierbar ist. Das gilt zunächst auf kommunaler Ebene, und zwar vor allem dann, wenn man dort unbeliebte Lösungsmöglichkeiten für ein dringendes Problem vor sich herschob – was langfristig teuer zu werden droht. Mittel für das Lösen derartiger Probleme könnten an sich verfügbar gemacht werden. Das belegt der Boom – international wie national – des Beratungsgewerbes<sup>5</sup>.

### III. Vier praktizierte Fälle der Bürgerbeteiligung

Diese Form der Politikberatung bei schwer lösba- ren Problemen unter der Bezeichnung „Planungszelle“ ist bisher fast 300 mal – allerdings zumeist im örtlichen Bereich – eingesetzt worden. Tausende von Bürgerinnen und Bürgern haben inzwischen, jeweils mehrtägig, in ihr mitgearbeitet. Die Ergebnisse der jeweiligen Beratungsarbeit werden zu einem Bürgergutachten zusammengefaßt. Für vier Projekte dieser Art sollen hier jeweils das behandelte Problem, die Einsatzweise und der Beitrag zur Lösung beispielhaft aufgeführt werden:

#### 1. Plattenbausiedlung in Frankfurt/Oder

*Problem*: Der desolate Zustand eines Satelliten-Stadtteils von Frankfurt/Oder macht die Behörden besorgt: Arbeitslosenquote 17 Prozent; eine Plattenbausiedlung mit 18 000 Einwohnern; 30 Prozent der Haushalte verfügen über keinen PKW; nur 10 Prozent der Bewohner sind mit den vorhandenen Kultur-, Freizeit- und Jugendeinrichtungen zufrieden. Es wohnen dort überdurchschnittlich viele Jugendliche im Alter zwischen 11 und 20 Jahren. Wie können in diesem Ortsteil welche Arbeitschancen organisiert werden?

4 Das Gespräch ist für die „posttraditionale Gesellschaft“ einer der wichtigsten ethischen Orientierungspunkte; vgl. Hans-Martin Schönherr-Mann, Postmoderne Perspektiven des Ethischen, München 1997.

5 Vgl. Jörg Staute, Der Consulting-Report, München 1998, S. 48.



*Einsatz:* In der Zeit vom 8. März 1999 bis zum 7. April 1999 haben jetzt fünf Planungszellen (PZ'n) je vier Tage lang die entsprechenden Gegebenheiten und Möglichkeiten analysiert. Dabei haben 80 PZ-Plenarveranstaltungen und 325 Kleingruppen-Sitzungen die Lage am Ort sowie vergleichbare Situationen und Modell-Projekte erörtert sowie die ihnen gestellten Aufgaben bearbeitet und zu lösen versucht.

*Lösungsbeitrag:* Das „Bürgergutachten Arbeiten in Neuberesinchen“ wird in wenigen Wochen gedruckt vorliegen und den Teilnehmern und dem Auftraggeber überreicht werden. Einige Vorschläge aus der Vielzahl der aktivierenden Anregungen für die Politiker, die Verwaltung, die Selbsthilfegruppen und die Wirtschaft werden in ihren harten Punkten bereits jetzt diskutiert. Die Welt hat sich nicht gewandelt, aber ein Stadtteil beginnt zu erwachen, artikuliert seine Probleme und formuliert seine gewünschte Identität.

## 2. Gevelsberg: Engpaß Innenstadt

*Problem:* Die im Gevelsberger Tal verlaufende Bundesstraße, gleichzeitig die historisch gewachsene Einkaufsmeile der Stadt, war seit langem überlastet mit mehr als 19 000 Autos täglich. Ergebnislose Auseinandersetzungen um Änderung tobten seit über zehn Jahren: „Immer wieder blieben Gevelsbergs Planer auch auf ihren neuen Planungen sitzen.“<sup>6</sup> Es gab drei Alternativen, aber keine Lösung. Die Parteien, in sich zerstritten, waren am Ende. Sie erhielten bei der Kommunalwahl die Quittung: Bürgerinitiativen zogen in den Rat ein. 1990 drohten dann die beim Land für die Umgehungsstraße bereitstehenden Mittel verlorenzugehen. Am 27. September 1990 nahm „der Gevelsberger Rat einen neuen Anlauf“. Einstimmig wurde die Verwaltung beauftragt, zur Auflösung des Dilemmas Planungszellen in die Entscheidung einzubeziehen: „Mit Bürgerbeteiligung gegen Selbstblockade und täglichen Autostau. Gevelsberg geht neue Wege in der Stadtplanung.“<sup>7</sup>

*Einsatz:* 146 Bürgerinnen und Bürger, im Zufallsverfahren ausgewählt, haben in sechs PZ'n sich durch Planer, Gutachter und Verwaltung informieren lassen, die Parteien angehört, in Ortsterminen sich die Probleme genau angesehen und mit den Bürgerinitiativen diskutiert. Die vier Tage Informations- und Beratungsarbeit im Januar 1991 hat eigentlich jeder von ihnen als anstrengend erlebt.

6 Westfalenpost vom 21. Dezember 1990.

7 Ebd.

*Lösungsbeitrag:* Der Erfolg dieser Arbeit war eindeutig: Das Bürgergutachten zeigte, daß 72 Prozent der Laien-Juroren die Tunnellösung wollen. Der Tunnel soll bergbaumäßig vorgetrieben werden. Außerdem ergaben sich zahlreiche Einzelvorschläge zur Verbesserung der bisherigen Planung. Die Stadtverwaltung konnte sofort ihren Modellvorschlag zur Lösung des Verkehrsproblems weiterentwickeln. „Auf der Grundlage des sehr eindeutigen Votums in den PZ'n entschied der Rat innerhalb kürzester Frist nach der Vorlage des Bürgergutachtens im Sinne der Mehrheit der beteiligten Bürgerinnen und Bürger. Die Mehrheitsfraktion einigte sich mit der stärksten Oppositionsfraktion, dem Votum zu folgen.“<sup>8</sup> Das Bauen konnte beginnen.

## 3. Baskenland: Trassierung einer Autobahn

*Problem:* Im terrorgeschüttelten Baskenland war Straßenplanung schwierig. Drei Jahre vor Beginn der Beratungsarbeit hatten die spanischen Behörden hier ein Fiasko erlebt. Die Firmen zogen sich zurück, weil die Baumaschinen brannten. „Horrende Ausgaben für Sicherheitsmaßnahmen“ mußten aufgebracht werden, es gab Demonstrationen sowie Verletzte und Tote<sup>9</sup>. „Hätten wir das Modell PZ eher gekannt, wäre uns einiges erspart geblieben“, so der Generaldeputierte der Provinzregierung in einem TV-Interview<sup>10</sup>. Das zuständige Ministerium übernahm, als die 110 km lange Trasse für die „Nueva Via Rapida“ zwischen Urbina und Maltzaga festgelegt werden sollte, das nicht unaufwendige Beteiligungsverfahren PZ.

*Einsatz:* Etwa die Hälfte der 350 Teilnehmer für die 14 PZ'n wurden in dem direkt von dem Projekt betroffenen Deba-Tal ausgewählt, die übrigen PZ'n arbeiteten mit dem gleichen Programm in den umliegenden Gemeinden entlang der Trasse sowie in den beiden Provinzhauptstädten San Sebastian und Vitoria.

*Lösungsbeitrag:* Der Durchführungsträger legte nach manchmal gestörtem, aber insgesamt friedlichem Verlauf der Planungszellen ein zweibändiges Bürgergutachten vor<sup>11</sup>. Die Mitglieder der staatlichen Kommissionen waren überrascht darüber

8 Horst Bongardt, Die Planungszelle in Theorie und Anwendung, Stuttgart 1999, S. 34.

9 Vgl. Hans Harms, Die Diffusion des Modells PZ ins Baskenland. Werkstattpapier Nr. 54 der Forschungsstelle Bürgerbeteiligung & Planungsverfahren, Bergische Universität Wuppertal, 9/1997, S. 8.

10 Ebd., S. 35.

11 Laboratorio de Estudios Sociales (Hrsg.), Dictamen Ciudadano. Eje Maltzaga Urbina Ardatza, Donostia/San Sebastian, Mayo de 1994.



gewesen, „daß sie sich in der hochpolitisierten und dualisierten baskischen Situation sachlich über ein brisantes Thema auseinandersetzen konnten“<sup>12</sup>. „Conclusión salomónica de los NIP“<sup>13</sup> titelte der „egin“, eine der Herri Batasuna nahestehende Tageszeitung, am 5. Mai 1994. Die Mehrheit der Bürger hatte den Bau der vierspurigen Schnellstraße befürwortet. Zwei Drittel der Befürworter hatten gleichzeitig für den talinternen Ortsverkehr einen Ausbau der vorhandenen zweispurigen Straße gefordert. So gut wie alle Einzelprobleme (wo Tunnel? wo Maud?) waren sachlich – und friedlich – durch die Laien-Juroren gelöst worden.

#### 4. Hannover: ÖPNV-Verbesserung

*Problem:* Der Öffentliche Personen-Nahverkehr (ÖPNV) bedarf aus gesamtgesellschaftlichen Gründen der Förderung. Er hat in mehrerer Hinsicht massive Probleme und steht gleichzeitig vor großen Herausforderungen. Der Bedarf an kostengünstigen und umweltschonenden Verkehrsmitteln wird in den nächsten Jahren weiter zunehmen. Die Ansprüche der Benutzer an die Qualität und Flexibilität der Verkehrsmittel wird sich erhöhen. Seine schwierige Situation resultiert insgesamt aus tausend Kleinigkeiten: Design von Kartenautomaten (meist zu kompliziert), Anschlußzeiten, Erreichbarkeit von Außenbezirken, Ausschilderungen, Tarifgestaltung, Busspuren, persönliche Sicherheit vor allem abends/nachts, Kindersitze, Ampelvorrangschaltung, Zugänglichkeit für Behinderte, Fahrrad-Abstellmöglichkeit usw.

Wo und wie ist dem ÖPNV zu helfen? Was z. B. kann für die Region Hannover verbessert werden? „Täglich fahren 450 000 Menschen mit der ÜSTRA“<sup>14</sup>. Vor lauter Fachkenntnis planen Profis nicht selten am wirklichen Leben vorbei: Die Sicht von außen kann daher Gold wert sein.<sup>15</sup> 1995/96 haben dort zwei Anbieter versucht, diese Außen-Beratung zu leisten: die Firma McKinsey (für 6 Mio. DM) sowie – erheblich intensiver und preiswerter – ein Bürgergutachten (für 0,44 Mio. DM).

*Einsatz:* 301 nach dem Zufallsprinzip ausgewählte Einwohner Hannovers waren berechtigt, sich in zwölf Planungszellen jeweils vier Tage lang inten-

siv mit dem öffentlichen Personennahverkehr der Region zu befassen. Die jüngste Teilnehmerin war 18, der älteste Bürgergutachter 81 Jahre alt. Frauen und Männer waren gleich stark vertreten. Ein Viertel der Juroren benutzt die ÜSTRA täglich oder werktätlich, 30 Prozent mindestens einmal in der Woche und 45 Prozent seltener oder nie. Das Verhalten der Juroren entspricht damit erstaunlich genau dem der Gesamtbevölkerung Hannovers.

*Lösungsbeitrag:* Am 13. März 1996 wurde das gedruckte Bürgergutachten dem Auftraggeber überreicht. Auf 200 Seiten werden hier Anlage und Verlauf der Beteiligungsmaßnahme dokumentiert und die 181 Empfehlungen aufgeführt, die die Juroren erarbeitet haben<sup>16</sup>. „Die Empfehlungen und Hinweise des Bürgergutachtens fließen ein in die Erledigung der täglich anfallenden Aufgaben durch die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der ÜSTRA; sie finden Berücksichtigung bei unseren mittel- und langfristigen Planungen“, so der Vorstandsvorsitzende der ÜSTRA, Dr. Heinrich Ganseforth, gemeinsam mit dem Vorsitzenden des Betriebsrates, Wilhelm Lindenberg<sup>17</sup>. Im Verlauf der dann folgenden zweieinhalb Jahre haben rund 100 der ehemaligen PZ-Juroren die Umsetzung der Empfehlungen des Bürgergutachtens überprüft. Sie haben dabei in über 170 Veranstaltungen, Begehungen und Vor-Ort-Terminen 5 000 Stunden unbezahlt investiert und die Umsetzung ihrer Empfehlungen in die Praxis der ÜSTRA anhand von fünf Kategorien bewertet: Bei 16 Empfehlungen akzeptierten die Juroren eine Begründung, warum die Umsetzung durch den Auftraggeber nicht möglich war (z. B. wegen Zuständigkeit anderer Institutionen). 138 Empfehlungen beurteilten sie als bereits „in Arbeit“ und 26 waren schon zur Zufriedenheit der Gutachterinnen und Gutachter umgesetzt worden. Die Bewertung „noch keine Rückmeldung“ und „noch nicht erledigt“ haben die Juroren bei keiner der Empfehlungen gewählt. „Die mitwirkenden Fachleute zeigten sich beeindruckt, mit welchem Engagement und welcher Kompetenz sich die vermeintlichen Laien in die Themen einarbeiteten und qualifiziert Stellung nahmen.“<sup>18</sup>

12 H. Harms (Anm. 9), S. 52.

13 NIP = Nucleos de Intervencion Participativa (die spanische Bezeichnung für das Modell Planungszelle).

14 Die ÜSTRA Hannoversche Verkehrsbetriebe AG ist der Träger des öffentlichen Personennahverkehrs in Hannover.

15 Hannoversche Allgemeine Zeitung vom 25. August 1995.

16 Vgl. Stiftung Mitarbeit (Hrsg.), Bürgergutachten ÜSTRA. Attraktiver Öffentlicher Personennahverkehr in Hannover, Bonn 1996.

17 Zit. in: ÜSTRA (Hrsg.), Umsetzungsaktivitäten zum Bürgergutachten, Hannover, November 1998, S. 3.

18 Ebd., S. 7.



## IV. Versuch einer Generalisierung

Die zahlreichen Erfahrungen mit dem Instrumentarium der Planungszelle lassen Generalisierungen zu. Einige davon sollen hier genannt werden:

1. Anders als bei Menschen, die beteiligt sein wollen (weil sie so erzogen sind, weil sie unter Leistungsdruck stehen oder weil sie sich davon eine Karriere versprechen), beteiligt das Instrument PZ solche, die zunächst *überhaupt nicht beteiligt* sein wollten. Die PZ ist insofern so etwas wie das Gegenteil von Bürgerinitiative.
2. Das aber verschafft der PZ eine gewisse Distanz zu ihrer vorgegebenen Aufgabenstellung. Man ist nicht direkt betroffen. Dieser Abstand bringt *Neutralität* hervor – und das nicht zuletzt auch deswegen, weil das Instrument PZ keine organisationsspezifischen Eigeninteressen produziert: Es gibt hier keine Aufstiegsmöglichkeit, keine Beförderung, keine Wiederwahl und in der zeitlich befristeten Situation auch keine Gruppenzukunft, auf die sich das Verhalten des einzelnen ausrichten könnte.
3. Die Neutralität wird dadurch verstärkt, daß das Verfahren vom öffentlichen Auftraggeber – und das ist Bedingung – in die Hände eines *Durchführungsträgers* gelegt werden muß, der neutral, und d.h. erkennbar problemunabhängig ist. Das Programm, nach dem die Aufgabenstellung durch die Juroren ‚abgearbeitet‘ wird, kommt weder vom Auftraggeber<sup>19</sup> noch von den Interessenten oder deren Verbänden. Es wird vom Durchführungsträger<sup>20</sup> verantwortet.
4. Schließlich wird die Neutralität auch dadurch gesichert, daß alle Interessen, die von dem vorgegebenen Problem betroffen sind, in den Bearbeitungsprozeß eingehen. Sie werden vorgetragen oder stellen sich selber dar. Ihre *konfrontierende Präsentation* („Kontrovers-Information“) profiliert die Positionen und spart zugleich geldwerte Arbeitszeit. Die zunächst oft vermutete Gefahr „einseitiger Information“<sup>21</sup> hat sich – am eindrück-

19 Aussagen, die den Eindruck vermitteln, es sei der Auftraggeber, der „das Ablaufkonzept“ oder „die Bewertungsbogen für die PZ'n entwickelt“ (Stefanie Lackner, Neue Verfahren der Bürgerteilnahme, Wiesbaden 1999, S. 27 und 34), sind falsch.

20 Als Durchführungsträger arbeitet, neben der Forschungsstelle Bürgerbeteiligung & Planungsverfahren, Bergische Universität Wuppertal, heute vor allem die „citizenconsult. institut für Bürgergutachten gmbh“, Bonn.

21 St. Lackner (Anm. 19), S. 33.

lichsten vielleicht im Basken-Projekt<sup>22</sup> – eindeutig widerlegen lassen.

5. Entscheidend aber scheint der Sichtwechsel zu sein, der sich – vom einzelnen oft unbemerkt – mit der Übernahme der *Bürgerrolle* ergibt. Es fällt auf, daß die Menschen hier weniger damit beschäftigt sind, ihre mitgebrachten Eigen- oder Gruppeninteressen durchzusetzen, als vielmehr damit, die Langfristinteressen der Allgemeinheit aufzuspüren und sich mit ihnen zu identifizieren. Auswirkungen der PZ-Situation lassen sich noch nach Jahren, z. B. an der Identifikation mit dem Beratungsgegenstand, nachweisen. Der plötzliche Zuwachs an Wissen und Verantwortung, den diese Rolle mit sich bringt, äußert sich auch als Selbstbewußtsein: Der Laie ist hier, wenn nötig, durchaus in der Lage, dem Experten die Stirn zu bieten<sup>23</sup>.

6. Die Erlebnisqualität des Arbeitskontaktes wird durch die *Heterogenität der Zufallsgruppe* erhöht. Normale Arbeitstage werden häufig in relativ isolierten Situationen verbracht (Büro, Haushalt, Werkhalle). Dort notwendige Kommunikation ist durch Rollenerwartungen geprägt: Man weiß, wer wem was zu sagen hat. In der PZ aber ist man in eine Aufgabe eingebunden, die einen zwingt, die unerwartete Andersartigkeit des anderen gelten zu lassen. Auch positionell Gegensätzliche kooperieren. Dieser mehrtägige Austausch befreit aus dem „allmählichen Verschwinden der Wirklichkeit“ (Hartmut von Hentig), dem sonst jeder ausgesetzt ist. Der „Chef“ muß in der Zufallsgruppe seine Erhabenheit verlassen und der an ausführende Tätigkeiten Gewöhnte erfährt hier, daß er als gleichwertig einbezogen ist. Seine Sichtweise stellt sich als notwendiger Beitrag dar.

7. Die Heterogenität der Zufallsauswahl schließt alle sozialen Minderheiten mit ein. Die 7,5 Mio. gemeldeter *Ausländer* sind mit von der Partie. Die sprachliche Verständigung, anfangs problematisiert, regelt sich, wie wir inzwischen wissen, in den Gruppen von selbst.

8. Die diskursive Politikberatung eröffnet den *Frauen*, was anfangs nicht recht wahrgenommen wurde, in einem zentralen öffentlichen Bereich faire, gleichberechtigte Mitwirkungschancen. Sie ergeben sich aus dem für die Unabhängigkeit des Verfahrens notwendigen Prinzip der Zufallsaus-

22 Vgl. H. Harms (Anm. 9), S. 43 f.

23 Vgl. hierzu die Abbildung „Identifikation mit der Gutachterrolle“, in: Peter C. Dienel, Die Planungszelle. Eine Alternative zur Establishment-Demokratie, Opladen 1997<sup>4</sup>, S. 79.



wahl. Auch wenn es sich insofern um einen Nebeneffekt handelt, ist dieser doch hoch bedeutsam.

9. Das Einwilligen in die gemeinsame Aufgabe und, verbunden damit, die Übernahme der Bürgerrolle in sozial heterogener Umgebung lösen entsprechende *Meinungsänderungen* aus. Sie werden dem einzelnen Teilnehmer schrittweise oder plötzlich bewußt, und zwar vorwiegend durch die Kleingruppengespräche. Was oft theoretisch gefordert wird, daß „eigene Interessen als Partikularinteressen wahrgenommen werden“<sup>24</sup>, gelingt hier praktisch.

10. Das individuelle Ändern mitgebrachter Meinungen macht unter den Juroren so etwas wie *Einmütigkeit* über rational erkennbare Notwendigkeiten möglich. Die Einstellungen „normalisieren sich“ in dieser Richtung. So haben in dem Projekt ÖPNV Hannover 97 Prozent der Teilnehmer, obgleich unterschiedlicher Herkunft (Porsche-Besitzer, Busbenutzer, Fahrradfan), sämtliche von ihnen gemeinsam erarbeiteten Empfehlungen – und das waren immerhin 181 – für ihre persönliche Meinung gehalten<sup>25</sup>. Die Gruppen fördern Konsens, wenn es um ein dem Auftrag dienendes Optimum geht.

11. Die deutliche Unabhängigkeit der Beratungssituation sowie der belegbare Konsens, der hinter den Empfehlungen eines Bürgergutachtens steht, scheinen Gründe dafür zu sein, daß Bürgergutachten von der *Bevölkerung akzeptiert* werden. Das Verfahren „Planungszelle“ produziert Legitimation auch für ungeliebte, aber von den Juroren als notwendig bezeichnete Maßnahmen.

12. Mit solchen Wirkungen, die im übrigen schon häufiger beschrieben worden sind<sup>26</sup>, scheint die Dialog-Arena „Planungszelle“ in der Lage zu sein, der Gesellschaft insgesamt viel *Zeit und Geld* einzusparen zu können.

13. Die positiven Auswirkungen dieses Verfahrens unter Preis/Leistungs-Gesichtspunkten verstärken sich, wenn der *Befriedigungs-Effekt* mit in Betracht gezogen wird, der von dem PZ-Prozeß wie von sei-

nen Ergebnissen auch in konflikt-sensiblen Situationen ausgeht. Das dürfte auch unter den rigider werdenden Konkurrenzbedingungen der Globalisierung und ihrem Erfordernis zu mehr Effektivität und Sparsamkeit gelten.

14. Und vor allem: Der Einsatz des Modells PZ zur Politikberatung bei schwer lösbaren Problemen auch auf anderen Entscheidungsebenen läßt sich *vervielfachen*. Hier können sehr viel mehr Menschen etwas Sinnvolles für ihre Gesellschaft tun, ohne daß dabei negative Nebenwirkungen anfallen, wie sie bei einer Vermehrfachung anderer Beteiligungsverfahren sichtbar werden<sup>27</sup>.

## V. Und die Makroprobleme?

Der Einsatz der PZ auf kommunaler Ebene gilt dort, wo das Modell bekannt ist, mit Recht als ein Schritt legitimer Demokratisierung. Manche halten diese Ebene für den eigentlichen Anwendungsbereich der PZ. Sie argumentieren mit der „Problemnähe“ der Ortsebene und mit den hier gegebenen „Erfahrungen und Kenntnissen der Bürger“<sup>28</sup>. Was in dieser Perspektive jedoch fast immer übersehen wird, sind die Probleme, die auf den höheren Ebenen gelöst werden müssen. Aufträge zu ihrer Lösung können nur von den Instanzen aus ergehen, die auch über entsprechende Aktionsmöglichkeiten verfügen. Doch diese Probleme betreffen in der Regel uns alle. Mit der PZ kann man sie endlich auch bürgerschaftlich zu lösen versuchen. Damit wird vieles möglich, was bisher als undenkbar galt, nämlich bürgerschaftliche Beratung bei manchen verdrängten Problemen im Hintergrund. Diese werden auch von „ganz einfachen“ Menschen begriffen<sup>29</sup>. Auch hier werden Bürgergutachten eine hinreichend breite Akzeptanz für „einschneidende“, aber notwendige Maßnahmen auslösen.

Der vermehrte Einsatz dieses Modells wird dabei eine eigene Infrastruktur herausbilden müssen. Das schafft auch Arbeitsplätze. Die Zahl der festen Stellen, die hier in einer schon absehbaren

24 Carl Friedrich von Weizsäcker, *Wohin gehen wir?*, München 1997, S. 38.

25 Im Dezember 1995 war den Juroren, die im Sommer die Daten für das „Bürgergutachten ÜSTRA“ erarbeitet hatten, die vorläufige Fassung ihrer Empfehlungen zugestellt worden. Fast alle Juroren machten von der Möglichkeit Gebrauch, schriftlich zu den Aussagen Stellung zu nehmen. Vgl. Stiftung Mitarbeit (Anm. 16), S. 199.

26 Vgl. Peter C. Dienel, *Das Bürgergutachten und seine Nebenwirkungen*, in: Peter H. Feindt u. a. (Hrsg.), *Konfliktregelung in der offenen Bürgergesellschaft*, Dettelbach 1996, S. 113–135.

27 Eine solche, quantitativ belegte Einschätzung für die sieben hauptsächlichen Beteiligungsverfahren (zusammengefaßt als: Verwaltung, Parlament, Partei, Plebiszit, Beirat, Bürgerinitiative, Anwaltsplanung) ist seit 1977 unwidersprochen geblieben. Vgl. P. C. Dienel (Anm. 23), S. 34–65.

28 Z. B. S. Lackner (Anm. 19), S. 30.

29 Beobachter von PZ-Abläufen sprechen inzwischen von „Schnellernprozessen“. Vgl. z. B. Forschungsstelle Bürgerbeteiligung (Hrsg.), *Bürgergutachten Regelung Sozialer Folgen Neuer Informationstechnologien*, Wuppertal 1992<sup>4</sup>, S. 122 ff.



Ausbaustufe notwendig werden, wude schon früh – damals noch für die „alte“ Bundesrepublik – im fünfstelligen Bereich gesehen<sup>30</sup>. Die geordnete Ermöglichung des aktiven, verantwortlich am Gemeinwohl mitwirkenden und mitentscheidenden Bürgers auf Zeit stellt sich so auch als neuer Dienstleistungsbereich dar.

Schon bald wird diese Funktion nicht mehr von freien Trägern, sondern von unseren Behörden wahrgenommen werden. Zunächst werden es einzelne öffentliche Bereiche sein, die mit einer Institutionalisierung dieses Verfahrens vorangehen. Im Verlauf der Geschichte waren vergleichbare Entwicklungen ja des öfteren beobachtbar, jetzt z. B. bei der Institutionalisierung der „Mediation“ in den USA<sup>31</sup>. Der „Negotiated Rulemaking Act“ und der „Administrative Dispute Resolution Act“ sehen bereits vor, daß US-Behörden entsprechende Dienste bereitstellen.

Vermutlich wird es bei der partizipativen Politikberatung durch Planungszellen aber bald zur Installierung einer eigenen öffentlichen Einrichtung kommen. Die Verlässlichkeit des Beteiligungsprozesses und seiner Ergebnisse muß zentral abgesichert werden. Es wird sichtbar, „daß der Effizienzgewinn, den eine Sonderverwaltung verspricht, deren Einrichtung rechtfertigt“<sup>32</sup>. Schon früh sind auch Platzhalterbegriffe wie „Landespartizipationsamt“<sup>33</sup> für solche Einrichtungen

genannt worden. Sie mögen zunächst verschrecken – aber gleichgültig, wie die Einrichtung einst heißen mag, eine einheitliche Funktionswahrnehmung ist aus mehreren Gründen erforderlich. So werden wir uns hier, ähnlich wie beim Finanzamt, Arbeitsgericht oder Bundesaufsichtsamt für das Versicherungswesen, an eine Bezeichnung gewöhnen.

---

## VI. Ausblick

---

Es fällt auf, daß der Einsatz von Planungszellen sich bisher immer dort ergeben hat, wo ein gewisses Maß an Informiertheit über dieses Instrument vorhanden war. Insgesamt gesehen ist dieses Verfahren noch eher unbekannt. Ist die Berechtigung zum Mitmachen also vom Zufall oder von der Verbreitung von Informationen abhängig?

Aber Informiertheit, das Wissen um ein derartiges bürgerschaftliches Beteiligungsverfahren, kann man herstellen. Wir alle wissen, daß es zweite Wirklichkeiten neben und hinter der Realität gibt, nämlich die von Journalisten, Lehrern oder auch von Politikern in Form von Programmen, Visionen oder Forderungen veranstalteten virtuellen Wirklichkeiten. Häufig lösen erst diese vorgestellten „Wirklichkeiten“ reale Wirkungen aus.

Vielleicht sollte das noch zu wenig bekannte Beteiligungsverfahren der Planungszelle in der politischen Bildung, in den Medien, den Schulen – aber auch in den politischen Programmentwürfen für „mehr Demokratie“ öfter als bisher thematisiert werden. Denn „mehr Demokratie“ wird dann tatsächlich möglich.

30 Vgl. P. C. Dienel (Anm. 23), S. 235.

31 Vgl. hierzu Horst Zilleßen, Institutionalisierung von Mediation in den USA und in anderen Ländern, in: ders. (Hrsg.), Mediation. Kooperatives Konfliktmanagement in der Bundesrepublik, Opladen 1998, S. 39–47.

32 P. C. Dienel (Anm. 23), S. 133.

33 Ebd., S. 167, und im übrigen S. 154 ff.



### **Bernhard Blanke/Henning Schridde: Bürgerengagement und Aktivierender Staat. Ergebnisse einer Bürgerbefragung zur Staatsmodernisierung in Niedersachsen**

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 24–25/99, S. 3–12

In der Bundesrepublik verlaufen Debatten über ein stärkeres Bürgerengagement sowie über die Verwaltungs- und Staatsmodernisierung weitgehend beziehungslos parallel. Bei der Frage, welche Aufgaben und in welcher Form der Staat sie noch wahrnehmen soll und kann, ist die Rolle der Bürger umstritten. Wird Bürgerbeteiligung auf die politischen Entscheidungsprozesse und deren Öffnung für dialogische Verfahren beschränkt, reibt sich die Idee einer „Bürgerschaftlichen Aufgabenkritik“ an der Dominanz von Expertentum und politischer Führung. Bezieht man jedoch die Beteiligung der Bürger auf den vielfältig gegliederten Erstellungsprozeß öffentlicher Leistungen, eröffnen sich vielversprechende Perspektiven einer Weiterführung der Staatsreform.

Das Konzept des „Aktivierenden Staates“ kann hier als Leitbild für eine neue Reformstrategie innovative Potentiale wecken. Ergebnisse sollen kooperativ und in Koproduktion zwischen Bürgern und Staat – verstanden als organisiertes System öffentlicher Leistungen – erbracht, bewertet und verbessert werden. Der „Aktivierende Staat“ geht den mittleren Weg zwischen primär fiskalisch motivierter „Verschlankungspolitik“ einerseits und der Überbewertung einer Staatsentlastung durch bürgerschaftliche Eigenverantwortung andererseits. Das Konzept zielt auf eine neue Verantwortungsteilung im System der öffentlichen Leistungserbringung.

In Niedersachsen wurde erstmals 1997 in einer Bürgerbefragung getestet, inwieweit die Bürger eine Strategie der Verantwortungsteilung und Aktivierung mittragen würden. Einige Ergebnisse werden in dem Beitrag referiert. Sie bestärken den Optimismus, daß die in Deutschland durchaus konstaterbare Bereitschaft zur Übernahme von mehr Eigenverantwortung an der Schnittstelle von „öffentlichen“ und „privaten“ Aufgaben auch für die Staatsmodernisierung aktiviert werden kann.

### **Hellmut Wollmann: Kommunalpolitik: Mehr (direkte) Demokratie wagen**

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 24 – 25/99, S. 13–22

In dem Aufsatz wird im Rückblick auf die 40 Jahre „alter“ Bundesrepublik daran erinnert, daß deren nach dem Ende der Hitler-Tyrannie neubegründete demokratische Verfassungsordnung vor allem auf der Bundes- und Kommunal-, weniger ausgeprägt auf der Landesebene, vom Vorrang der repräsentativen Demokratie und von einer auffallenden Zurückhaltung gegenüber direktdemokratischen Entscheidungsrechten des Volkes geprägt war. Unter den Kommunalverfassungen, die nach 1945 in den neugebildeten Ländern in Kraft gesetzt wurden, sahen nur die Gemeindeordnung von Baden-Württemberg kommunale *Referenden* und die Gemeindeordnungen von Bayern und Baden-Württemberg die *Direktwahl* des Bürgermeisters vor. (Direktdemokratische) Gemeindeversammlungen waren nur in einigen Ländern für Zwerggemeinden zugelassen. Dieser streng repräsentative Grundzug blieb bis in die späten achtziger Jahre bestimmend.

Im Hauptteil des Beitrags wird der überraschende „Siegesszug“ dargestellt, in dem nach 1990 binnen weniger Jahre die direktdemokratischen Entscheidungsrechte – als kommunale *Referenden* ebenso wie als *Direktwahl/Urwahl* des Bürgermeisters (sowie des Landrats) und teilweise auch als dessen Abberufung/Abwahl durch Bürgerentscheid – Eingang und Verbreitung in praktisch allen Kommunalverfassungen der west- wie ostdeutschen Länder gefunden haben. Hierbei werden die verfahrensrechtlichen und institutionellen Regelungen dieser direktdemokratischen Entscheidungsrechte (Referenden, Direktwahl, Abwahl) in ihren länderspezifischen Unterschieden erörtert und die bisherige Anwendungspraxis in den Kommunen der Länder erläutert.

Zwar ist die bisherige Geltungszeit des jüngsten direktdemokratischen Regelungsschubs noch zu kurz, um nur einigermaßen gesicherte Aussagen über dessen langfristige Auswirkungen auf die kommunale Politik und Verwaltung zu machen. Jedoch läßt sich anhand der vorliegenden Informationen schon jetzt sagen, daß im kommunalpolitisch strategischen „Dreieck“ von Gemeindebürgern (als direktdemokratischem „lokalem Volkssouverän“), Kommunalvertretung (als repräsentativ-demokratischem Kommunalparlament) und Kommunalverwaltung/-verwaltungsspitze (als kommunaler Exekutive) tiefgreifende Verschiebungen in Gang gekommen sind und sich eine neue (direktdemokratisch akzentuierte) kommunalpolitische Einfluß- und Machtbalance herausbildet. Die kommunalpolitischen Karten sind neu gemischt.



## **Peter C. Dienel: Mehr Mitentscheidung in der Demokratie ist möglich**

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 24 – 25/99, S. 23–29

In einer wichtigen Hinsicht ist das Instrumentarium der Planungszelle das Gegenteil von Bürgerinitiativen: Menschen, die eigentlich finanziell gar nicht beteiligt sein wollen – und auch nicht direkt „betroffen“ sind –, werden nach einem objektiven Auswahlverfahren freigestellt und erhalten die finanziell vergütete Gelegenheit, sich in einem Intensivkurs vier Tage lang über eine akute Problem-blockade zumeist im lokalen oder regionalen Bereich kontrovers und so eingehend zu informieren, daß sie als Berater aktiv werden können. Das Verfahren produziert – selbst bei ungeliebten, aber als notwendig erkannten Lösungen – Maßnahmenlegitimation. Der praktische Verlauf dieses ungewöhnlichen Modells wird anhand von vier konkreten Fällen (Stadtplanung in Frankfurt/Oder, Verkehrsplanung in Gevelsberg, Trassierung einer Autobahn im Baskenland, Verbesserung des öffentlichen Personennahverkehrs (ÖPNV) in der Region Hannover) dargestellt. Generalisierungsversuche und Schlußfolgerungen aufgrund der langjährigen Erfahrungen mit einer Vielzahl von Beispielfällen runden die Verfahrensbeschreibung ab.

Ein bürgerschaftliches Beteiligungsinstrument mit vielfach erwiesener Problemlösungsfähigkeit sowie mit Partizipations-Effekten, wie sie hier sichtbar werden, sollte sehr viel häufiger angewandt werden. Es ist zudem auch zur sinnvollen Bearbeitung von Makroproblemen geeignet. Diese Form partizipativer Politikberatung greift auch auf höheren Ebenen, als „nur“ in der Kommunal- und Regionalpolitik.



# Jahresbände

Aus Politik und Zeitgeschichte

mit komplettem  
Inhaltsverzeichnis  
Sach- und Personenregister



25,- DM

Jahrgang 1998

Noch begrenzt vorrätig (Preise w. o.): Jahrgänge 1992 - 1997

Erscheinungstermin Jahrgang 1998: April 1999



Bundeszentrale  
für politische  
Bildung

Bestell-  
Adresse:

**Das Parlament,**

Fleischstraße 62-65.  
Telefax (06 51) 97 99-153

Vertriebsabteilung  
54290 Trier

Aus Politik  
und Zeitgeschichte

Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament

Gesamtverzeichnis  
1953-1992

Bundeszentrale für politische Bildung

Vierzig Jahre  
**Aus Politik  
und Zeitgeschichte**

**Gesamtverzeichnis  
1953-1992**

Chronologisches Register,  
Autorenregister,  
Schlagwortregister

286 Seiten, broschiert

**Preis: 15,- DM  
zuzügl. Versandkosten**