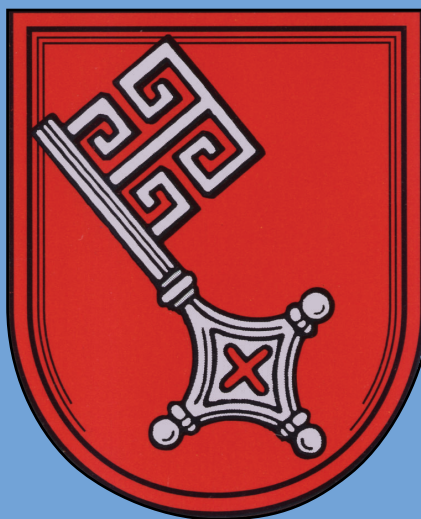


**Winfried Osthorst / Rolf Prigge**

# **Die Großstadt als Bürgerkommune**

**Eine Fallstudie über die Entwicklung  
des zivilgesellschaftlichen Engagements  
und der kommunalen Demokratie  
in der Freien Hansestadt Bremen**



# PraxisReihe VerwaltungsReform Band 7

Winfried Osthorst, Rolf Prigge

# Die Großstadt als Bürgerkommune

Eine Fallstudie über die Entwicklung  
des zivilgesellschaftlichen Engagements  
und der kommunalen Demokratie  
in der Freien Hansestadt Bremen

***Kellner-Verlag***  
***Bremen · Boston***

Eine Untersuchung des  
Instituts Arbeit und Wirtschaft (IAW) der Universität Bremen  
– Forschungsbereich „Strukturwandel des öffentlichen Sektors“,  
Parkallee 39, 28209 Bremen.  
Fon: 0421-218 32 84  
*www.iaw.uni-bremen.de*

Die Autoren

*Dr. Winfried Osthorst*, Dipl. Sozialwissenschaftler und Dipl. Finanzwirt,  
arbeitet als wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut Arbeit und  
Wirtschaft (IAW) der Universität Bremen.  
Fon: 0421-53 57 29  
*Osthorst@arcor.de*

*Rolf Prigge*, Dipl. Verwaltungswissenschaftler, leitet im Institut Arbeit  
und Wirtschaft (IAW) der Universität Bremen den Forschungsbereich  
„Modernisierung des öffentlichen Sektors“.  
Fon: 0421-218 32 84  
*rprigge@kua.uni-bremen.de*

Gefördert von der  
Arbeitnehmerkammer Bremen

© 2003. Alle Rechte beim Kellner-Verlag  
St.-Pauli-Deich 3, 28199 Bremen  
Fon: 0421-77 8 66, Fax: 70 40 58  
*info@kellner-verlag.de, www.kellner-verlag.de*  
ISBN 3-927155-42-X

# Inhalt

<b>1</b>	<b>Die Großstadt als Bürgerkommune?</b> . . . . .	9
1.1	Projektauftrag . . . . .	9
1.2	Vorgehensweise . . . . .	11
1.3	Die Bürgerkommune als neues Leitbild der kommunalen Entwicklung . . . . .	13
1.3.1	Veränderte Problemlagen für die kommunale Entwicklung . . . . .	13
1.3.2	Das Konzept der Bürgerkommune . . . . .	16
1.3.3	Veränderte Beziehungen zwischen Politik, Verwaltung, BürgerInnen und Beschäftigten . . . . .	18
1.4	Das Konzept „Aktive Bürgerstadt Bremen“ . . . . .	23
1.5	Indikatoren für die Bewertung der Entwicklung der „Aktiven Bürgerstadt Bremen“ . . . . .	26
<b>2</b>	<b>Die Mitwirkung von BürgerInnen an der öffentlichen Aufgabenerfüllung</b> . . . . .	29
2.1	Ehrenamt und Dritter Sektor im Wandel . . . . .	30
2.2	Entwicklung freiwilligen Engagements in Bremen . . . . .	38
2.3	Entwicklung und Förderung von Selbsthilfe-Aktivitäten in Bremen . . . . .	44
2.4	Die Förderung bürgerschaftlichen Engagements in der „Aktiven Bürgerstadt Bremen“ . . . . .	50
2.5	Zwischenresümee . . . . .	57
<b>3</b>	<b>BürgerInnen als KundInnen kommunaler Dienstleistungen</b> . . . . .	60
3.1	Dienstleistungsqualität als kommunales Entwicklungsziel . . . . .	60
3.2	E-Government . . . . .	62
3.3	Entwicklung dezentraler Dienstleistungsangebote . . . . .	63

3.4	Beispiele aus öffentlichen Einrichtungen: Der „KundenDialog“ der Bremer Entsorgungsbetriebe . . . . .	73
3.5	Zwischenresümee . . . . .	75
<b>4</b>	<b>Bürgerbeteiligung an politischen Prozessen – Die Entwicklung der kommunalen Demokratie . . . . .</b>	<b>77</b>
4.1	Dimensionen kommunaler Demokratie in Bremen . . . . .	77
4.2	Empowerment und ungleiche Partizipationschancen . . . . .	81
4.3	Entwicklung der direkten Demokratie . . . . .	87
4.4	Beiräte als Stadtteilvertretungen . . . . .	94
4.5	Der Müll und die Stadt – Bürgerbeteiligung auf einem Politikfeld . . . . .	98
4.6	Der Lokale Agenda-21-Prozess in Bremen . . . . .	103
4.7	Zwischenresümee . . . . .	107
<b>5</b>	<b>Bürgerbeteiligung an der Stadtentwicklung . . . . .</b>	<b>111</b>
5.1	Stadtentwicklung zwischen Partizipation und Privatisierung . . . . .	111
5.2	Bürgerbeteiligung an Grundfragen der Stadtentwicklung und Großprojekten . . . . .	116
5.3	Bürgerbeteiligung an der Stadtteilentwicklung . . . . .	122
5.4	„Wohnen in Nachbarschaften“ – Bürgerbeteiligung in der Quartiersentwicklung . . . . .	127
5.5	Zwischenresümee . . . . .	132
<b>6</b>	<b>Bremen auf dem Weg zur Bürgerkommune? . . . . .</b>	<b>135</b>
6.1	Leitbildkonstruktion . . . . .	135
6.2	Implementationsprozess . . . . .	136
6.3	Zwischenbilanz . . . . .	143
6.4	Kompetenzzentrum für Bürgerbeteiligung der Arbeitnehmerkammer Bremen . . . . .	144
	Literatur . . . . .	149

## Abbildungsverzeichnis

<i>Abb. 1</i>	zentrale Aspekte der Bürgerkommune . . . . .	19
<i>Abb. 2</i>	Konfliktlinien in der Bürgerkommune . . . . .	22
<i>Abb. 3</i>	Konzept der Neuorganisation der öffentlichen Aufgabenwahrnehmung in Bremen . . . . .	25
<i>Abb. 4</i>	Betätigungsfelder für freiwilliges Engagement . . . . .	31
<i>Abb. 5</i>	Beschäftigung und Ausgaben im deutschen Nonprofit-Sektor 1990 und 1995 . . . . .	35
<i>Abb. 6</i>	Ausgaben, Beschäftigte (Vollzeitäquivalente) und Ehrenamtliche nach Bereichen . . . . .	36
<i>Abb. 7</i>	freiwillig engagierte Personen in Bremen nach Tätigkeitsbereichen . . . . .	39
<i>Abb. 8</i>	freiwilliges Engagement im Bereich Soziales in Bremen . . . .	41
<i>Abb. 9</i>	Schwerpunkte der Selbsthilfe-Förderung 1993–1999 . . . . .	46
<i>Abb.10</i>	Überblick über die Quoren bei der Volksgesetzgebung in Bremen . . . . .	92
<i>Abb.11</i>	Struktur des Agenda-21-Prozesses in Bremen (1996/1997) . .	106





# 1 Die Großstadt als Bürgerkommune?

## 1.1 Projektauftrag

Die Stadt Bremen hat in den vergangenen 3 Jahren als Teil ihrer Modernisierungspolitik eine Vielzahl von bürgerorientierten Einzelprojekten begonnen, die sie zum Ausgangspunkt für die Entwicklung der „Aktiven Bürgerstadt Bremen“ machen möchte. Unter diesem Titel soll das Leitbild der Bürgerkommune mit dem Modernisierungsprozess in Bremen verbunden und gleichzeitig eine grundlegende Neuorientierung der öffentlichen Aufgabewahrnehmung erreicht werden. Die neue Programmatik soll das bürgerschaftliche Engagement und die örtlichen Verantwortungsgemeinschaften von Bürgerschaft, Politik und Verwaltung fördern.

Mit diesem Konzept sind drei Bereiche angesprochen, die für die von der Arbeitnehmerkammer vertretenen ArbeitnehmerInnen von elementarer Bedeutung sind:

*Erstens* zielt das Konzept „Aktive Bürgerstadt Bremen“ auf Veränderungen bei den Leistungsbeziehungen zwischen der Kommune bzw. dem öffentlichen Sektor im Allgemeinen einerseits und den BürgerInnen andererseits. Ein hohes Maß an Zugänglichkeit öffentlicher Angebote und ein hoher Standard dieser Leistungen stellt für ArbeitnehmerInnen genauso wie für andere gesellschaftliche Gruppen Lebensbedingungen dar, die für ihre Integration in die Gesellschaft von erheblicher Bedeutung sind.

*Zweitens* thematisiert das Konzept „Aktive Bürgerstadt Bremen“ die Beteiligung der BürgerInnen an der öffentlichen Willensbildung und an politischen Entscheidungsprozessen. Der Ausbau und die Weiterentwicklung demokratischer Mitwirkungsmöglichkeiten ist für die Wahrung von Arbeitnehmerinteressen besonders wichtig. Die ArbeitnehmerInnen müssen sich der öffentlichen Auseinandersetzung stellen, um die Solidarität zwischen Bevölkerungsgruppen mit unterschiedlicher wirtschaftlicher Kraft und die Herstellung einheitlicher, gerechter Lebenschancen für alle Gesellschaftsmitglieder immer wieder einzufordern.

*Drittens* haben die konzeptionellen Überlegungen des Senats die Frage für die Arbeitnehmerkammer Bremen aufgeworfen, welche Veränderungen sich durch dieses Konzept für die von ihr vertretenen ArbeitnehmerInnen ergeben können und welche Möglichkeiten das Konzept der Arbeitnehmerkammer sowie den von ihr vertretenen ArbeitnehmerInnen zur Beteiligung an dem angestrebten Entwicklungsprozess bietet.

Bedeutsam ist für die Arbeitnehmerkammer dabei auch, in welchem Ausmaß das Konzept der „Aktiven Bürgerstadt“ durch die Förderung von Beteiligungs- und Mitwirkungsmöglichkeiten zu einer Stärkung einer lebendigen und demokratischen Stadtkultur in Bremen und damit zur Entwicklung der lokalen Zivilgesellschaft beitragen kann.

Diese offenen Fragen waren für die Arbeitnehmerkammer Bremen Anlass, dem Institut Arbeit und Wirtschaft (IAW) der Universität Bremen Mittel für die Durchführung eines Forschungsprojektes zur Verfügung zu stellen.

Mit dem auf ein Jahr (2002) angelegten Projekt „*Die Umsetzung des Leitbildes der Bürgerkommune bei der Freien Hansestadt Bremen*“ (kurz: Bürgerkommune Bremen) sollte geklärt werden, welche Ausprägung das Leitbild der Bürgerkommune in Bremen erfährt:

- *Erstens* wurde erhoben, welche Möglichkeiten zur Beteiligung an kommunalen Entscheidungen die BürgerInnen bislang besitzen. Ermittelt wurde auch, welche öffentlichen Aufgaben gegenwärtig durch die BürgerInnen selbst organisiert werden.
- *Zweitens* wurde untersucht, wie das Leitbild der Bürgerkommune durch den Senat bzw. einzelne Fachressorts konzeptualisiert wird und welche Projekte zur Umsetzung des Leitbildes begonnen wurden.
- *Drittens* wurde das Leitbild der Bürgerkommune Bremen darauf analysiert, welche Wirkungen hiervon ausgehen. Insbesondere sollte geklärt werden, inwieweit es zu einer Erweiterung der Beteiligung der BürgerInnen an kommunalen Entscheidungen beitragen kann und in welchem Umfang die Organisation öffentlicher Aufgaben neu auf BürgerInnen übertragen werden sollen.

Wie im vorliegenden Projektbericht gezeigt wird, können von einer Entwicklung der „Aktiven Bürgerstadt Bremen“ vielfältige und widersprüchliche Veränderungen für ArbeitnehmerInnen ausgehen, die aus Sicht der

Arbeitnehmerkammer Bremen im vorhergehenden Diskussionsprozess thematisiert und beachtet werden müssten.

Mit der Entwicklung der „Aktiven Bürgerstadt Bremen“ ergeben sich deshalb neue Herausforderung für eine innovative und zeitgemäße Vertretung von Arbeitnehmerinteressen und für deren Beteiligung an dem von der Stadt Bremen intendierten Entwicklungsprozess. Für die Arbeitnehmerkammer stellt sich die Frage, wie sie hier ihre Mitglieder – die im Land Bremen beschäftigten ArbeitnehmerInnen und deren Interessenvertretungen – unterstützen kann.

## 1.2 Vorgehensweise

Das Projekt „Bürgerkommune Bremen“ schließt an die Forschungsaktivitäten des Projektbereichs „Strukturwandel des öffentlichen Sektors“ am IAW an, der sich in den vergangenen Jahren intensiv mit verschiedenen Aspekten der Sanierungs- und Modernisierungspolitik der Freien Hansestadt Bremen sowie anderer Kommunen und Großstädte beschäftigt hat.

Für das Projekt konnte deshalb gleichermaßen auf detaillierte empirische Kenntnisse der Modernisierungsprozesse in der Freien Hansestadt Bremen und den in der bisherigen Arbeit des Projektbereichs entwickelten Untersuchungsansatz des *City Governance* zurückgegriffen werden (Prigge u. a. 2001). Dieser Ansatz ermöglicht es, die sozial- und politikwissenschaftlichen Analyse der kommunalen Strukturen und Institutionen mit der Untersuchung der Aushandlungsprozesse zwischen den verschiedenen Modernisierungs- und Reformakteuren zu verbinden.

Für die Untersuchung des Leitbildes der „Aktiven Bürgerstadt Bremen“ wurde zunächst die Diskussion um das Konzept der „Bürgerkommune“ rekonstruiert, auf das sich auch das Leitbild der Freien Hansestadt Bremen zurückführen lässt. Dabei stand im Vordergrund, ob sich das Konzept der Bürgerkommune zum neuen dominierenden Leitbild der kommunalen Modernisierungspolitik entwickelt. Gleichzeitig wurden Indikatoren ermittelt, die als Maßstab für eine Bewertung des von der Stadt Bremen vorgelegten Konzeptes und der Umsetzung der hieraus abgeleiteten Projekte dienen können (Abschnitt 1.5).

Als zweiter Schritt wurde thematisiert, in welchem Umfang Bremer BürgerInnen sich ehrenamtlich engagieren und in welchen Bereichen öffentliche Aufgaben durch die BürgerInnen bereits selbst organisiert werden. Die Ergebnisse dieser Recherchen werden mit den Vorschlägen des Leitbildes der „Aktiven Bürgerstadt Bremen“ in Beziehung gesetzt (Abschnitt 2).

Im dritten Schritt wurde untersucht, in welcher Beziehung zentrale Projekte der Modernisierungspolitik der Freien Hansestadt Bremen wie die Dezentralisierungsprojekte der Ressorts *Inneres* und *Soziales* zum Leitbild der „Aktiven Bürgerstadt“ stehen (Abschnitt 3).

Im vierten Schritt wurde untersucht, welche Möglichkeiten den BürgerInnen zur Mitwirkung an politischen Entscheidungen bereits zur Verfügung stehen. Neben den Elementen der direkten Demokratie wurde hier auch die Abgrenzung von politischen Vertretungsstrukturen auf der gesamtstädtischen Ebene und in den Stadtteilen thematisiert. In diesem Zusammenhang wurden die formellen und informellen Strukturen der Beiräte auf ihre Bedeutung für Bürgerbeteiligung untersucht. Außerdem wurde analysiert, welchen soziostrukturellen Hindernissen eine Ausweitung politischer Partizipation Rechnung tragen muss (Abschnitt 4).

Als ein besonders bedeutsames Feld, in dem politische Entscheidungsprozesse und bürgerliche Mitwirkung an der Aufgabenwahrnehmung untrennbar miteinander verbunden sind, wurde der Bereich der Stadtentwicklung beispielhaft vertieft. Dabei wurde sowohl die Mitwirkung an Grundfragen der Stadtentwicklung als auch der Beteiligung an der Entwicklung in einzelnen Stadtteilen analysiert (Abschnitt 5).

Die Untersuchung der einzelnen Bereiche hat sich dabei auf die Analyse von Dokumenten und ca. 20 Experten-Interviews mit Akteuren des Bremer Modernisierungsprozesses gestützt.

Als wichtiges Element der Untersuchung wurde zudem im Juni 2002 ein ganztägiger Workshop durchgeführt, an dem ca. 50 FunktionsträgerInnen aus Politik, Verwaltung und Organisationen des Dritten Sektors teilgenommen haben. Eingeleitet durch Referate externer ExpertInnen wurden zentrale Aspekte der einzelnen Themenfelder mit den TeilnehmerInnen des Workshops diskutiert. Behandelt wurden die veränderten Rollen für BürgerInnen, Politik und Verwaltung in der Bürgerkommune sowie die aktuellen Bedingungen für Bürgerengagement und Drittem Sektor. Präsentiert und diskutiert wurde auch das Konzept der „Aktiven Bürgerstadt Bre-

men“. Außerdem wurden die Möglichkeiten für Bürgerbeteiligung an der Stadtentwicklung sowie an der Stadtteilentwicklung erörtert. Hier wurde auch auf die Potenziale der Neuen Medien eingegangen. Die Ergebnisse der Arbeitstagung wurden als gesonderte Veröffentlichung präsentiert.<sup>1</sup>

Der ausdrückliche Dank der Autoren gilt der Arbeitnehmerkammer Bremen, die über ihre Finanzierung der Arbeit hinaus die Durchführung der Studie aktiv unterstützt und begleitet hat, sowie den InterviewpartnerInnen aus Initiativen, Vereinen, Verwaltung und Politik, die sich für Gespräche zur Verfügung gestellt und uns Dokumente überlassen haben.

## 1.3 Die Bürgerkommune als neues Leitbild der kommunalen Entwicklung

### 1.3.1 Veränderte Problemlagen für die kommunale Entwicklung

Die Städte und Gemeinden unternehmen gegenwärtig große Anstrengungen, um die Beziehungen zu ihren BürgerInnen auf eine neue Grundlage zu stellen. In den Konzepten der Städte oder der kommunalen Spitzenverbände wird die Erweiterung von Bürgerbeteiligung und bürgerschaftlichem Engagement zum Ziel erklärt (z. B. für den Deutschen Städtetag: Witte 2001) – programmatisch wird von der „kooperativen Kommune“ (Meyer 2001) oder der „Bürgerkommune“ gesprochen. Damit wird eine neue Schwerpunktsetzung erkennbar:

In den 90er-Jahren war die Modernisierungspolitik des Staates – und hier insbesondere der Kommunen – überwiegend von einer Erneuerung der organisatorischen Strukturen der Verwaltungen im Rahmen des „Neuen Steuerungsmodells“ oder anderer vom „New Public Management“ beeinflusster Konzepte geprägt. Bei der Entwicklung einer an privatwirtschaftlichen Vorbildern ausgerichteten betriebswirtschaftlich orientierten Dienst-

1 Rolf Prigge, Winfried Osthorst (Hrsg.): „Bremen auf dem Weg zur Bürgerkommune? Visionen – Potentiale – Hindernisse“, Arbeitnehmerkammer Bremen 2002. Die Veröffentlichung kann gegen 5,50 Euro bei der Arbeitnehmerkammer Bremen, Bürgerstraße 1, 28195 Bremen, 0421–363010, bezogen werden.

leistungskultur für die öffentlichen Verwaltungen und Einrichtungen wurden die BürgerInnen immer stärker als KundInnen gesehen – der Aspekt der bürgerschaftlichen Teilhabe blieb dagegen sekundär (Baer 2002: 168).

Die Kommunen sehen inzwischen jedoch zunehmend einen Bedarf an einer verbesserten Einbettung ihrer Institutionen in die sich verändernde Gesellschaft:

- In der sich nach Lebensstilen, ethnischer Zugehörigkeit, Generationen und sozialen Lagen ausdifferenzierenden Gesellschaft lösen sich traditionelle Formen von Integration und Kommunikation tendenziell auf. Die Lebensbezüge der Menschen sind individualisierter, ihre normativen Erwartungen pluralisierter. Daraus ergibt sich für die Kommunen die Notwendigkeit, für die Integration ihrer BürgerInnen in soziale, kulturelle und berufliche Zusammenhänge neue Formen zu suchen und neue Probleme zu bewältigen.
- Den Kommunen treten dabei Menschen gegenüber, die als Ergebnis der im historischen Vergleich beispiellosen Ausweitung von Bildungschancen über ein hohes Bildungsniveau verfügen. Ihre Fähigkeit zur Selbstorganisation und Interessenartikulation ist entwickelter als noch vor wenigen Jahrzehnten. Sowohl als Beschäftigte als auch als BürgerInnen treten sie öffentlichen Institutionen selbstbewusst mit dem Anspruch gegenüber, dass auf ihre Anliegen eingegangen wird. Zum einen erwarten die BürgerInnen deshalb weitgehende Partizipations- und Mitwirkungsangebote, die die obrigkeitsstaatliche Tradition der deutschen Verwaltung aufbrechen und damit die dienstleistungsorientierten Ansätze der bisherigen Reformstrategien erweitern. Zum anderen beziehen sich die BürgerInnen weniger auf öffentliche Institutionen – die Beteiligung an Wahlen wird geringer, über die Form und den Umfang ihrer Mitwirkung an öffentlichen Aufgaben oder in gemeinnützigen Organisationen entscheiden BürgerInnen autonomer nach eigenen Präferenzen.
- Gleichzeitig stellen die Kommunen fest, dass sie die von ihnen wahrgenommenen Aufgaben nicht mehr angemessen erfüllen können. Ihre angespannte Haushaltssituation zwingt sie, insbesondere im Bereich der so genannten „freiwilligen“ Leistungen drastische Einsparungen vorzunehmen. Die Kommunen suchen deshalb nach Möglichkeiten,

diese Angebote mit einem geringeren eigenen finanziellen Engagement aufrecht zu erhalten. Eine finanzielle Entlastung versprechen sie sich dabei von der Stärkung der individuellen und gesellschaftlichen Selbstverantwortung.

Aus der Sicht der Kommunen werden damit die Bedarfe ihrer BürgerInnen vielfältiger und ihre Ansprüche höher, während der Kontakt zu ihnen immer schwieriger zu organisieren ist. Zusätzlich sind die verfügbaren Ressourcen begrenzter denn je. Rein betriebswirtschaftlich ausgerichtete Konzepte werden dieser komplexen Konstellation nicht gerecht.

Die kommunale Politik nimmt den Verlust an Kontakten in die Gesellschaft beispielsweise bei der zurückgehenden Wahlbeteiligung wahr, die sie ihrer politischen Legitimation zu berauben droht. Die mit dem Rückgang der sozialen Bindekräfte verbundenen Probleme treffen dabei nicht nur die staatlichen und politischen Institutionen, sondern auch alle traditionellen Formen von Großverbänden wie z. B. die Gewerkschaften oder Kirchen, die bislang für das öffentliche Leben in unserer Gesellschaft eine zentrale Rolle spielen.

Die Gewerkschaften können sich positiv auf die Bürgerkommune beziehen, weil sie sich selbst ebenfalls als Selbsthilfeorganisationen verstehen, die ihre Wurzeln im Bürgerengagement der ArbeitnehmerInnen für die eigenen Interessen haben. Sie wollen durch ihre Beiträge vor allem die Demokratisierung des Gemeinwesens unterstützen. Von einem Ausbau der Bürgerbeteiligung können sie sich zudem neue Spielräume erhoffen, um Arbeitnehmerinteressen wirksam politisch vertreten zu können. Für die Beschäftigten im öffentlichen Sektor besteht die Chance, dass sich durch die Bürgerkommune die Tätigkeitsanforderungen verändern und sich hierdurch neue Berufsfelder und Beschäftigungsmöglichkeiten ergeben.

Als Ergebnis dieser Problemwahrnehmungen zentraler Akteure werden auch die aktuellen sozialen, kulturellen, ökonomischen und politischen Voraussetzungen thematisiert, unter denen die BürgerInnen einer Kommune sich selbstbestimmt an der Gestaltung des städtischen Lebensraums beteiligen können. Die Diskussion um die Bürgerkommune und die veränderte Einbindung öffentlicher Institutionen in die Gesellschaft sollte deshalb an die Überlegungen zur Entwicklung der urbanen Zivilgesellschaft anschließen, in denen der Umgang mit sozialen Widersprüchen und räumlichen

Nutzungskonflikten untrennbar an die Belebung der lokalen politischen Öffentlichkeiten und örtlicher Aushandlungsstrukturen gebunden ist.

Danach setzt eine entwickelte demokratische Zivilgesellschaft vielfältige Selbstvertretungspotenziale in der Bürgerschaft voraus, die sich vornehmlich im urbanen Raum bilden. Als sozialer Raum bildet eine plurale Stadtkultur damit die „Atemluft der Zivilgesellschaft“; als Entwicklungsziel setzt sie einen Staat voraus, der sich gegenüber der Bürgerschaft zurücknimmt und ein aktives Interesse der Stärkung demokratischer Strukturen hat. Dieses Verständnis von lokaler Zivilgesellschaft fasst *K. M. Schmals* als „*zivile Urbanität*“ (Schmals 1997).

### 1.3.2 Das Konzept der Bürgerkommune

Die Kommunen verabschieden sich deshalb sukzessive von einer ausschließlichen Orientierung auf den „schlanken Staat“ und beziehen sich zunehmend auf das Leitbild des „aktivierenden Staates“ (Blanke, Bandemer 1999). In diesem Leitbild steht die Erweiterung der Mitwirkung an staatlichen Entscheidungen gleichberechtigt neben der Einbeziehung der BürgerInnen in die Leistungserstellung als „KoproduzentInnen“. Die Mitwirkung an der Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben soll gleichzeitig die kommunalen Haushalte entlasten und zu einer Stärkung der Selbstorganisation der lokalen Gemeinschaft führen.

Die Forderung nach einer qualitativen Ausweitung der Bürgerbeteiligung speist sich dabei aus mehreren Quellen, die auch die Leitbilder des „Aktivierenden Staates“ und der „Bürgerkommune“ deutlich beeinflusst haben:

*Erstens* wird seit Anfang der 90er-Jahre in Deutschland der amerikanische Kommunitarismus stärker wahrgenommen, der vor dem Hintergrund der amerikanischen Gesellschaft Möglichkeiten für eine möglichst ohne Beteiligung des Staates organisierte Stärkung der sozialen Beziehungen und der Solidarität in der Gesellschaft untersucht. Der Kommunitarismus bezieht sich dabei normativ auf Familie und Religion (Budäus, Grüning 1997: 27ff.).

*Zweitens* haben sich in Deutschland Ansätze entwickelt, die die Defizite komplexer staatlicher Steuerungsstrukturen der deutschen „Verhandlungsdemokratie“ durch kooperative Handlungsformen überwinden wol-