

Das Konzept der Bürgerkommune

Mit der Bürgerkommune ist es so ähnlich wie mit dem Ungeheuer von Loch Ness - alle reden darüber, aber noch keiner hat sie gesehen. Im Gegensatz zum Neuen Steuerungsmodell existiert noch kein Konzept zur Bürgerkommune, das die Ziele konkretisiert und die zu realisierenden Reformmaßnahmen klar umreißen würde. Im Rahmen eines gerade angelaufenen zweijährigen Forschungsprojektes zur Bürgerkommune, das von der Hans-Böckler-Stiftung gefördert wird (vgl. <http://www.fernuni-hagen.de/POLAD/Projekt.htm>), haben die Autoren einen ersten Systematisierungsvorschlag zu den Grundfragen der Bürgerkommune entwickelt, der sich auf Fachliteratur aus kommunaler Wissenschaft und Praxis, diverse Fachtagungen und Einzelgespräche stützt. Er wird gleich zu Anfang des Forschungsprojektes veröffentlicht, um ihn diskursiv während des Projektes weiterentwickeln zu können.

Ziele der Bürgerkommune

Die besondere Qualität der Bürgerkommune liegt aus unserer Sicht in der Neugestaltung des Kräftedreiecks zwischen Bürgern, Kommunalvertretung und Verwaltung. Es geht um die Ergänzung *repräsentativer* Entscheidungsformen mit *direktdemokratischen* und *kooperativen*¹ Formen der Demokratie. Die Frage ist nun, welche Ziele mit dieser Neugestaltung verbunden sind. In der Diskussion um die Bürgerkommune werden verschiedene Zielvorstellungen benannt. Versucht man diese zu systematisieren, ergibt sich folgendes Bild (vgl. Holtkamp 2000b). Die Bürgerkommune soll:

- zu einer höheren Bürgerzufriedenheit mit kommunalen Dienstleistungen und Planungsprojekten führen (Akzeptanz)
- eine stärkere Teilnahme der Bürger an der demokratischen Willensbildung und Revitalisierung der kommunalen Demokratie gewährleisten (Demokratisierung)
- die Hilfsbereitschaft der Bürger untereinander und die Identifikation mit der Stadt stärken (Solidarität und Identität)
- zu einer Entlastung der kommunalen Haushalte durch Bürgerbeteiligung führen (Effizienz) sowie
- bessere Politikergebnisse im Sinne der politischen Zielsetzungen liefern (Effektivität).

¹ Hierunter werden nicht gesetzlich vorgeschriebene, also freiwillige, dialogisch orientierte und auf kooperative Problemlösungen angelegte Verfahren der Bürger- und Verbändebeteiligung an der Politikformulierung und an der Politikumsetzung verstanden. Diese Verfahren richten sich auf kommunaler Ebene sowohl an einzelne Bürger als auch an Vereine, Initiativen und Verbände (vgl. Bogumil 2000, S. 221).

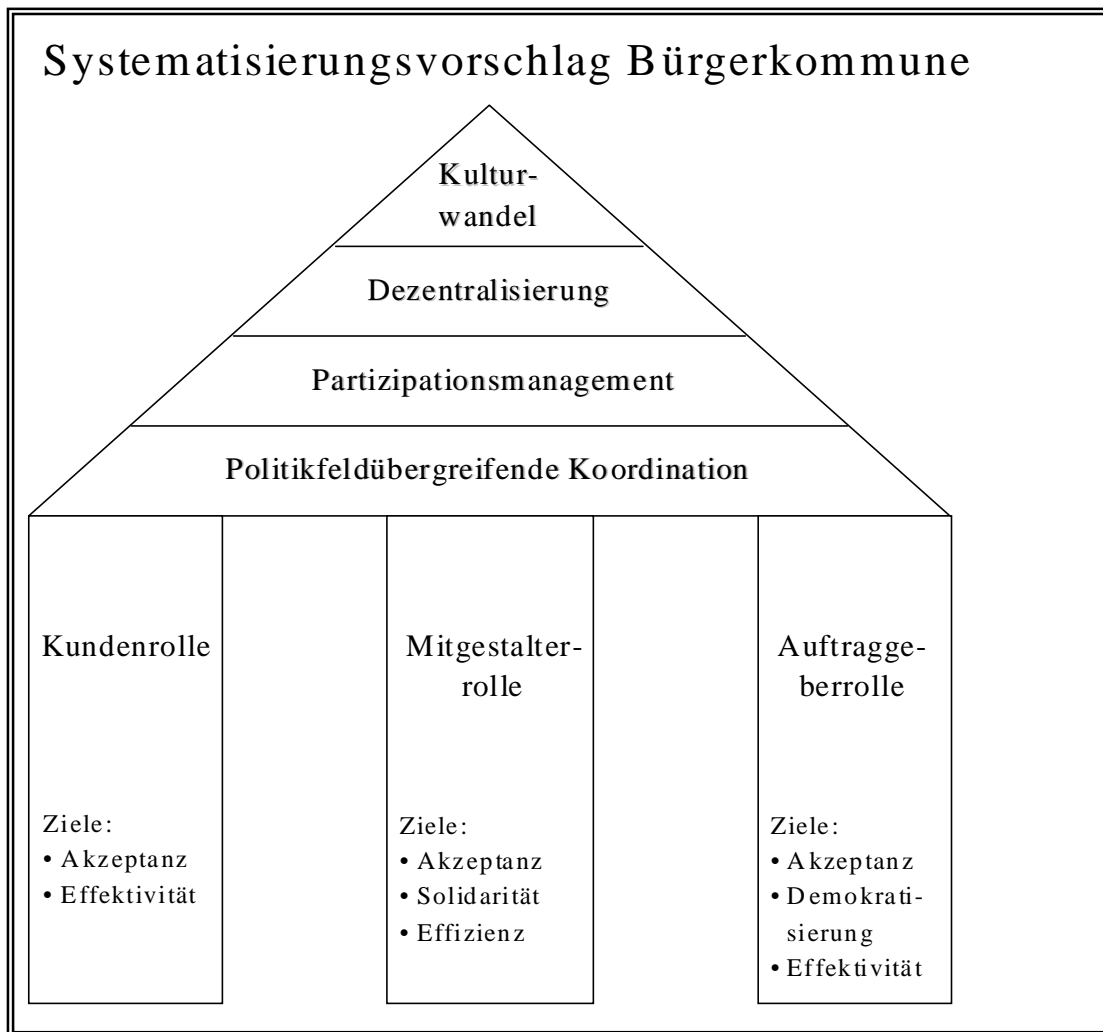
Die jeweils dominante Zielperspektive variiert mit den jeweiligen Akteursgruppen (z.B. Verwaltung, Kommunalpolitik, Bürgermeister) und den unterschiedlichen Bedingungen vor Ort (Gemeindegröße, lokale politische Kultur).

Die drei Beteiligungsrollen

Es gibt einen weitgehenden Konsens, dass die Beziehungen zwischen Kommune und Bürgern vielfältig sind. Der Bürger befindet sich der Verwaltung gegenüber in unterschiedlichen Rollen. Idealtypisch lassen sich grob drei Rollen unterscheiden. Der Bürger ist **politischer Auftraggeber**, da er als Staatsbürger bestimmte politische und soziale Rechte hat (Wahlrecht, gesetzliche Beteiligungsformen), der Bürger ist **Kunde der Leistungserstellung** und der Bürger ist **Mitgestalter des Gemeinwesens**, also Koproduzent bei der Leistungserstellung. Die Beteiligung in der Auftraggeberrolle setzt bei der kommunalen Politikformulierung und Planung an (z.B. Mediationsverfahren, Planungszellen oder Bürgerumfragen), während die Mitgestalter- und Kundenrolle v. a. in der Phase der Politikumsetzung greifen. Die Kundenrolle beinhaltet eher die passive Beurteilung des kommunalen Outputs (Kundenbefragungen, Aktives Beschwerdemanagement etc.), während unter der Mitgestalterrolle das aktive Mitproduzieren des Outputs (z. B. Pflege von Sportstätten durch Vereine) zu verstehen ist.

Diese Beteiligungsrollen sind nun im unterschiedlichen Maße dazu geeignet, die Ziele der Bürgerkommune zu realisieren (siehe Abbildung²):

² Unter die Beteiligungsrollen werden – der Übersicht wegen - nur die Ziele eingeordnet, die im *starken* Maße von ihnen anvisiert werden.



Während die Mitgestalterrolle beispielsweise als einzige Rolle die Effizienz (z. B. Aufgabenübertragung auf Sportvereine) und die Solidarität (z. B. Nachbarschaftshilfe, Selbsthilfe, Soziales Ehrenamt) fördert, ist die Auftraggeberrolle in besonderem Maße dazu geeignet, die Revitalisierung der kommunalen Demokratie voranzutreiben. Anstatt die Ziele und Beteiligungsrollen der Bürgerkommune gegeneinander auszuspielen, empfiehlt sich ein Optimierungsmodell, in dem versucht wird, alle Ziele der Bürgerkommune zu realisieren und die Beteiligungsrollen möglichst gleichberechtigt zu fördern. Allerdings ist darauf hinzuweisen, dass die Bedingungen, unter denen die unterschiedlichen Zielvorstellungen gemeinsam zu verwirklichen sind, noch nicht hinreichend erforscht sind.

Das gemeinsam Dach der drei Beteiligungsrollen

Aus unserer Sicht bedarf es einer grundlegenden Umgestaltung des kommunalen politisch-administrativen Systems, damit die Beteiligungsinstrumente in den einzelnen Rollen ihren vollen Nutzen entfalten. Dieses gemeinsame „Dach“ der Bürgerkommune könnte aus vier Bausteinen bestehen.

(1) Zunächst sollten Organisationsstrukturen geschaffen werden, die eine politikfeldübergreifende Koordination der Bürgerbeteiligung ermöglichen. Die Bürger haben zumeist nur wenig Verständnis für die unterschiedlichen Ressortgrenzen und möchten, dass ihre Probleme ihrer Lebenslage entsprechend ganzheitlich behandelt und Beteiligungsergebnisse querschnittsübergreifend umgesetzt werden. Weiterhin ist unter politikfeldübergreifender Koordination zu verstehen, dass für den sich beteiligenden Bürger nach außen hin im Idealfall (v. a. in kleineren und mittleren Städten) nur ein zentraler Ansprechpartner zuständig ist, um ihm die übliche „Ämteralley“ zu ersparen (One-Stop-Participation).

(2) Erforderlich ist ein Partizipationsmanagement, möglichst unter Beteiligung der Kommunalvertretung. Häufig kann man in der kommunalen Praxis feststellen, dass relativ unreflektiert Beteiligungsinstrumente eingesetzt werden. Im Rahmen des Partizipationsmanagements sollen sich die kommunalen Entscheidungsträger **vor** dem Einsatz von Beteiligungsinstrumenten darüber Gedanken machen, wann, an welcher Stelle, zu welchem Thema Bürger wie zu beteiligen sind und wie die Beteiligungsergebnisse in das stark arbeitsteilige politisch-administrative System eingespeist werden sollen. Da vielfach die Kompetenzen der Kommunalvertretung berührt werden, ist dieses Partizipationsmanagement auch nicht alleine Aufgabe der Verwaltung, sondern erfordert die Einbeziehung der Kommunalvertretung. Weitere Aufgaben des Partizipationsmanagements liegen im Versuch, der bekannt **starken** Mittelschichtdominanz bei vielen Beteiligungsinstrumenten gegenzusteuern sowie zu einem nachhaltigen³ Umgang mit Beteiligungsressourcen zu kommen.

(3) Die Delegation von Verantwortung auf Stadtteileebene, dezentrale Einrichtungen und Bürgergruppen bei dementsprechender kommunaler Rahmensteuerung ist ein weiterer Baustein. Die Delegation führt zu erhöhten Anreizen der Bürger sich an der Planung und Umsetzung lokaler Politik zu beteiligen. Die Dezentralisierungspolitik sollte sich von folgenden Prinzipien leiten lassen:

- Dezentralisierung soweit wie möglich
- zentrale Kontrolle soweit wie nötig
- und - zur Vermeidung von Schnittstellenproblemen - Ermutigung der dezentralen Ebenen zur Kooperation soweit leistbar.

(4) Last but not least ist ein umfassender Kulturwandel erforderlich, der als kollektiver Lernprozess dazu führen sollte, dass die kommunalen Entscheidungsträger von sich aus auf die Bürger zugehen (aktive Informationspolitik etc.) und die Beteiligung der Bürger eher als Bereicherung, denn als Beschneidung ihrer Kompetenzen und Gefährdung eingespielter Routinen empfinden.

Die Reihenfolge der aufgezählten Bausteine sagt auch bereits etwas über die zeitliche Abfolge bzw. über den Grad der zu erwartenden Implementationsprobleme aus. Die politikfeldübergreifende Koordination und die Einführung eines Partizipationsmana-

³ Aus der Perspektive der Nachhaltigkeit ist die Beteiligung von Bürgern nicht per se ein anstrengenswertes Gut, sondern erst dann, wenn die Bereitschaft der Bürger zur Teilnahme an zukünftigen Beteiligungsangeboten gestärkt wird (Holtkamp 2000a).

gements sind sicherlich eher zu realisieren als eine weitgehende Dezentralisierung (beidementsprechendem Kompetenzverlust der kommunalen Entscheidungsträger) oder gar ein "Kulturwandel".

Literatur:

- Bogumil, Jörg / Vogel, Hans Josef (Hrsg.) 1999: Bürgerschaftliches Engagement in der kommunalen Praxis, Netzwerk Kommunen der Zukunft, Köln
- Bogumil, Jörg 2000: Modernisierung lokaler Politik. Kommunale Entscheidungsprozesse im Spannungsfeld zwischen Parteienwettbewerb, Verhandlungszwängen und Ökonomisierung. Habilitationsschrift, Hagen, erscheint 2001 im Nomosverlag in der Schriftenreihe „Staatslehre und politische Verwaltung“
- Holtkamp, Lars 2000a: Qualitätsstandards für die Bürgerbeteiligung - Gut gemeint reicht nicht; in: Alternative Kommunalpolitik 3/ 2000, S. 59-62
- Holtkamp, Lars 2000b: Bürgerbeteiligung in Städten und Gemeinden – Praxisleitfaden für die Bürgerkommune, Heinrich-Böll-Stiftung