

Jörg Bogumil

Bürgerkommunen als Perspektive der Demokratieförderung und Beteiligungsstärkung

Abstract:

In dem Beitrag wird in drei Schritten argumentiert. Zunächst wird die Bürgerkommune als ein neues Zusammenspiel von repräsentativen, direkten und kooperativen Demokratieformen definiert und begründet, warum es sich bei ihr um keine kurzfristige Modewelle handelt. Im Folgenden wird insbesondere die kooperative Demokratie näher betrachtet, da sie für die Frage nach der Demokratieförderung und Beteiligungsstärkung sowie der Mobilisierung sozialen Kapitals eine entscheidende Rolle spielt. Kooperative Demokratie setzt sich aus Verfahren der Beteiligung an Planungs- und Entscheidungsprozessen und der Beteiligung an der Dienstleistungsproduktion zusammen. Hierzu wird jeweils ein Überblick über die aktuellen Instrumente, die mit ihnen verbundenen Problemlagen sowie möglichen Lösungsstrategien gegeben. Abschließend erfolgt ein kurzes Resümee bezüglich der Leistungen, Grenzen und Möglichkeiten der Bürgerkommune.

1 Bürgerkommune – ein neuer Mix aus repräsentativer, direkter und kooperativer Demokratie

In der kommunalen Praxis erfreut sich das Konzept der Bürgerkommune einer wachsenden Beliebtheit. Man hofft, durch den stärkeren Einbezug der Bürger Politik(er)verdrossenheit abzubauen, die gravierenden Haushaltsprobleme teilweise reduzieren und neue Impulse für die mittlerweile ins Stocken gekommene Verwaltungsreform geben zu können.

Auch in der Politik- und Verwaltungswissenschaft wird zunehmend das Konzept der Bürgerkommune diskutiert. Dabei wird deutlich, dass man sich dem Themenfeld der Bürgerkommune auf unterschiedlichen Wegen annähern kann. Möglich ist ein Zugang z.B. über die Diskussionen zur Zivilgesellschaft, über die Bürgerbeteiligungsforschung oder über die Verbindung von Verwaltungsmodernisierung und bürgerschaftlichem Engagement. Der hier gewählte policyorientierte Zugang liegt ein Stück weit quer zu diesen Ansätzen. Aus der Sicht der Policy-Forschung sind Akteursstrategien und institutionelle Arrangements zentrale Analysekatoren. Die Bürgerkommune zielt auf eine Neugestaltung des Kräftedreiecks zwischen Bürgern, Kommunalvertretung und Verwaltung. Das Besondere an ihr ist ein neues Zusammenspiel von repräsentativen, direkten und kooperativen Demokratieformen (vgl. Banner 1999, Bogumil 2001). Das Zusammentreffen von fünf Entwicklungen (Reform der Gemeindeordnung, kommunale Haushaltskrise, Wertewandel, Krise klassischer Steuerungsmedien, Politik(er)verdrossenheit) spricht zudem dafür, dass es sich bei der Bürgerkommune nicht nur um eine kurzfristige Modewelle handelt.

Für die in diesem Beitrag interessierende Frage nach der Demokratieförderung und Beteiligungsstärkung sowie der Mobilisierung sozialen Kapitals ist nun die kooperative Demokratie besonders interessant. Unter dem Begriff *kooperative Demokratie* verstehe ich alle nicht gesetzlich festgeschriebenen, dialogisch orientierten und auf kooperative Problemlösungen angelegten Verfahren der Bürger- und Verbändebeteiligung an der Politikformulierung und Politikumsetzung zu (Bogumil 2001, S. 212). Einerseits handelt es sich hier also um Verfahren, die eine Beteiligung der Bürger bzw. Verbände an der Planung gewährleisten sollen, wie z. B. Planungszellen, Bürgerforen, Mediationsverfahren und Perspektivenwerkstätten. Andererseits sollen die Bürger und Verbände auch ihre Ressourcen in die Politikumsetzung einbringen, z. B. durch Kinderspielplatzpatenschaften und Übertragung der Unterhaltung von Sportplätzen auf Vereine. Damit geht es bei der kooperativen Demokratie sowohl um die Auftraggeber- und die Mitgestaltungsrolle der Bürger.¹

¹ Betrachtet man nun die Beziehungen zwischen den Bürgern und der Kommune, so zeigt sich, dass diese vielfältig sind. Idealtypisch lassen sich folgende drei Rollen unterscheiden: der Bürger als *politischer Auftraggeber*, der Bürger als *Adressat der Leistungserstellung* (Kunde, Klient, Untertan) sowie der Bürger als *Mitgestalter des Gemeinwesens*, als Koproduzent bei der Leistungserstellung.

2 Instrumente und Problemlagen der Bürgerkommune

2.1 Beteiligung an Planungsprozessen

Mit der Förderung der Auftraggeberrolle – also der stärkeren Beteiligung der Bürger an Planungsprozessen – werden eine höhere Akzeptanz, stärkere Demokratisierung und höhere Effektivität durch die Nutzung des Wissens der Bürger angestrebt. Dabei wurden in den letzten Jahren immer wieder neue Beteiligungsverfahren in der kommunalen Praxis eingeführt. Will man sich einen ersten Überblick über die verschiedenen Formen verschaffen, empfehlen sich zwei grundlegende Unterscheidungen.

- Erstens ist zu unterscheiden zwischen dialogorientierten und nicht dialogorientierten Verfahren. Dialogorientiert sind häufig beispielsweise die Bürgerforen in der Lokalen Agenda, in denen eine begrenzte Zahl von Teilnehmern meist unter der Anleitung eines Moderators relativ intensiv einzelne Themen diskutiert. Demgegenüber sind Bürgerversammlungen beispielsweise im Rahmen der Bauleitplanung in der Regel nicht-dialogorientierte Beteiligungsinstrumente, weil es meist nicht zu einem intensiven Gedankenaustausch zwischen den Beteiligten kommen kann, sondern nur kurze Fragen gestellt oder Positionen bezogen werden, auf die die Verwaltung dann reagiert, während die gemeinsame Lösung von Problemen in großen Bürgerversammlungen nur selten möglich ist.
- Zweitens ist zwischen zeitlich befristeten und dauerhaft institutionalisierten Verfahren, wie z. B. den Kinder- und Jugendparlamenten zu unterscheiden. Aus diesen beiden Kriterien ergibt sich die folgende Vier-Felder-Tabelle:

Abbildung 1: Bürgerbeteiligungsformen an Planungs- und Entscheidungsprozessen

	punktueller Beteiligung	dauerhafte Beteiligung
dialogorientiert	<ul style="list-style-type: none"> • Bürgerforen • Bürgerhaushalt • Planungszellen • Mediationsverfahren • Perspektivenwerkstatt • E-Democracy 	<ul style="list-style-type: none"> • Ausländerbeiräte • Kinder- und Jugendparlamente
nicht-dialogorientiert	<ul style="list-style-type: none"> • Bürgerversammlungen • Bürgerbefragungen • Bürgerhaushalt 	<ul style="list-style-type: none"> • turnusmäßig wiederholte Bürgerbefragungen

Gerade die *punktuell dialogorientierten Beteiligungsverfahren* boomen in den letzten Jahren. Sie kommen den Bedürfnissen der Bürger entgegen, die sich immer mehr nur zu ausgesuchten Themen befristet engagieren möchten, dabei aber mehr Mitsprachemöglichkeiten haben wollen als bei den klassischen Bürgerversammlungen. Insofern spricht also vieles für den verstärkten Einsatz von punktuell dialogorientierten Instrumenten. Allerdings erzeugen diese Instrumente hohe Erwartungen der Bürger an die Umsetzung von Beteiligungsergebnissen, die sie aufgrund ihrer mangelhaften institutionellen Einbettung nicht immer gewährleisten können.

Um eine höhere Verbindlichkeit von Beteiligungsergebnissen für Politik und Verwaltung zu erreichen, sollte das kommunalpolitische Umfeld möglichst frühzeitig auf diese punktuell dialogorientierten Bürgerbeteiligungsinstrumente abgestimmt werden:

- Vorab sollte geklärt werden, wie die Beteiligungsergebnisse in der arbeitsteiligen und überwiegend sektoral zugeschnittenen Verwaltungs- und Ausschussstruktur beraten und umgesetzt werden können. Hierbei können sog. Lenkungs-kreise für Politik und Verwaltung eine wichtige Funktion erfüllen.
- Weiterhin sollte vorab möglichst ein *interfraktioneller Konsens* angestrebt werden, um die Kontinuität nach Wahlen zu gewährleisten und hitzige parteipolitische Auseinandersetzungen über Bürgerbeteiligung in der Öffentlichkeit zu vermeiden.
- Parallel zur Bürgerbeteiligung sollten Politik und Verwaltung soweit als möglich darauf verzichten, wichtige Beschlüsse in beteiligungsrelevanten Fragen zu fällen.
- Kommunalpolitiker sollten als *Zuhörer* an der Bürgerbeteiligung teilnehmen, um zu zeigen, dass sie die Bürgerbeteiligung ernst nehmen.
- Die Beteiligungsverfahren sollten so „getimt“ werden, dass die Beteiligungsergebnisse zügig in die aktuelle Haushaltsplanung einfließen können. Wenn ein Monat nach dem der Haushaltsplan verabschiedet wurde erst die Beteiligungsergebnisse vorgestellt werden, ist eher damit zu rechnen, dass die Pläne, wenn überhaupt, nur sehr zögerlich umgesetzt werden.
- Die Umsetzung der Beteiligung sollte für die Bürger transparent gemacht werden. So kann man beispielsweise vorher festlegen, dass ein Jahr nach der Beendigung eines Beteiligungsprojektes eine Podiumsdiskussion mit den Vertretern der verschiedenen Fraktionen oder eine Informationsveranstaltung der Verwaltung über den Umsetzungsstand der Beteiligungsergebnisse stattfindet. Dies dürfte Politik und Verwaltung zur Umsetzung von Beteiligungsergebnissen anspornen. Denn wer steht schon gerne nach einem Jahr mit leeren Händen vor den Bürgern?

Neben diesen eher verfahrensmäßigen Ratschlägen ist auch darauf hinzuweisen, dass sich nicht jedes Thema für dialogorientierte Verfahren eignet. Die Themen sollten von Politik und Verwaltung überwiegend so zugeschnitten werden, dass auch Beteiligungsergebnisse hinterher umgesetzt werden können. Die Themen dürfen in der Regel auf Dauer nicht zu abstrakt sein (Negativbeispiel: zu lange Leitbildentwicklungen bei der Lokalen Agenda) und es müssen in diesen Themenbereichen kommunale Handlungsspielräume bestehen. Das heißt natürlich nicht, dass bei abstrakten Themen oder Themen mit geringen kommunalen Handlungsspielräumen auf Bürgerbeteiligung in jedem Fall zu verzichten ist. In diesen Fällen empfehlen sich dann aber eher nicht dialogorientierte Instrumente, wie z. B. Bürgerbefragungen, die bei Bürgern eine etwas geringere Erwartungshaltung erzeugen.

2.2 Beteiligung an der Leistungserstellung

Bezogen auf die Rolle des Bürger als *Mitgestalter des Gemeinwesens*, als Koproduzent bei der Leistungserstellung, ist festzustellen, dass dieses häufig durch die einzelnen

Bürger selbst zu Stande kommt und nicht durch Beteiligungsinstrumente inszeniert wird (z. B. bei der Schulhofumgestaltung, dem ehrenamtlicher Betrieb von Freibädern, selbstverwaltete Kulturzentren etc.). Vieles von dem Engagement im Rahmen der Mitgestalterrolle ist auf „wildwuchernde“ soziale Prozesse und nicht auf wohlfeile, detaillierte kommunale Planung zurückzuführen. Deswegen setzt die Förderung der Mitgestalterrolle nicht nur bei konkreten Instrumenten, sondern auch bei der Steuerung förderlicher *Rahmenbedingungen* an. Wichtige Rahmenbedingungen sind:

- eine Verwaltungsorganisation, die Unterstützungsleistungen aus einer Hand - also das sog. One-Stop-Government – gewährleistet;
- eine Anerkennungskultur, in der alle Engagementformen - Selbsthilfe, klassische und neue Ehrenamtlichkeit - prinzipiell gleichberechtigt sind;
- dezentralisierte Budgets, mit denen man auch während des Jahres auf Bedürfnisse von Bürgern und Vereinen im Rahmen der Engagementförderung flexibel eingehen kann.

Zu den wichtigsten *Förderungsinstrumenten* gehören

- Freiwilligenzentralen, die Ehrenamtliche vermitteln und Diskussionsforen zum sozialen Engagement sowie die Entwicklung neuer sozialer Aktionen und Engagementfelder in der jeweiligen Stadt anregen. Allerdings ist zu überlegen, inwieweit diese mit Selbsthilfekontaktstellen und Seniorenbüros zusammengeführt werden können, um ihre Finanzierung nachhaltig zu sichern, wenn nach wenigen Jahren die Landesförderung wegfällt.
- Bürgerstiftungen, die als unabhängige und gemeinnützige Organisationen zur Förderung sozialer, kultureller und ökologischer Belange fungieren, Spenden einzelner Bürger und Institutionen sammeln und das Geld anlegen, um aus den Kapitalerträgen Projekte im sozialen und kulturellen Bereich zu finanzieren.
- Formen der Aufgabenübertragung z.B. im Bereich von Sportplätzen.

Auch wenn die kommunalen Entscheidungsträger eine engagementfördernde Infrastruktur aufbauen, für eine sozial ausgewogene Förderpolitik sorgen und die verschiedenen Förderinstrumente aufeinander abstimmen, so ist dies alles aus einer vertikalen, hierarchischen Steuerungsperspektive heraus gedacht. Neben diese „hierarchisch“ angelegte Engagementförderung können neue bürgerschaftliche Organisationsformen treten, die beispielsweise für einen Stadtteil die Engagementförderung in eigener Regie durchführen. Politik und Verwaltung sind dann nur noch ein Partner neben vielen anderen, in manchen Situationen sogar das fünfte Rad am Wagen. Dies setzt ein grundlegend anderes Verständnis von Politik und Verwaltung voraus. Man garantiert in diesen Bereichen nicht mehr klar definierte Standards, man stellt nicht mehr für die Bürger Angebote zur Verfügung, die mit Wiederwahl honoriert werden sollen und man vergibt auch keine Aufträge mehr, die von anderen Organisationen zu erfüllen sind. Statt dessen übernimmt man bestenfalls die Rolle des Initiators bzw. Moderators oder auch nur die Rolle des stillen Begleiters, der schnell hilft, wenn er denn gefragt wird.

Wenn man das Potential für bürgerschaftliches Engagement zukünftig mehr ausschöpfen will, geht wohl kein Weg daran vorbei, zumindest in Teilbereichen diese eher horizontalen „Policy-Netzwerke“ zu schaffen, in der die Kommune nur ein Spieler neben anderen ist. Eine zentrale Aufgabe von Politik und Verwaltung kann es dabei sogar in diesen Policy-Netzwerken – ganz im Sinne des Subsidiaritätsprinzips als Hilfe zur Selbsthilfe – sein, sich selbst überflüssig zu machen. Dabei muss man aber auch die Leistungen und Defizite von Policy-Netzwerken berücksichtigen. Sie können Engagement besser binden und finden häufig effektivere Problemlösungen als die kommunalen Vertretungskörperschaften, aber sie sind für den Bürger intransparenter, können Klüngel und Korruption begünstigen, Belastungen gerade für nicht beteiligte Akteure hervorbringen und garantieren sicherlich keine einheitlichen Standards. Ein kleiner Teil dieser Probleme kann dadurch verringert werden, dass möglichst viele Akteure beteiligt werden und nicht so leicht organisationsfähige Interessen durch die Kommune mitvertreten werden. Aber man kann diese Probleme nicht gänzlich beispielsweise durch ein Kontraktmanagement oder ein umfangreiches Regelwerk in den Griff bekommen, weil man damit den „Eigensinn“ und die Leistungen dieser Policy-Netzwerke beschneidet. Man kann also in ein und demselben Bereich häufig nicht beides zugleich haben: hohe Standards, Transparenz und klare Verantwortlichkeiten auf der einen Seite und effektive Problemlösung und hohe Engagementbereitschaft auf der anderen Seite.

Deswegen spricht vieles für eine Patchwork-Lösung, in der sich auf einigen „Flicken“ Policy-Netzwerke durchsetzen. Das dürfte in den Politikfeldern gelingen, die nicht die zentralen Profilierungsfelder der kommunalen Vertretungskörperschaft sind, deren Regulierung nicht so stark durch Bundes- und Landesgesetzgebung reglementiert sind und in denen ressourcenstarke gesellschaftliche Akteure vorhanden sind (z. B. Senioren- oder Stadteilpolitik). Außerhalb dieser Policy-Netzwerke wird und muss es natürlich gerade in Fragen von gesamtstädtischer Bedeutung klare politisch-administrative Verantwortlichkeiten und damit auch eher eine hierarchische Steuerung geben. Andernfalls würden Kommunalwahlen nahezu funktionslos und Kommunalpolitik *könnte* zur „Tyrannei“ einer engagierten, sozial selektiv zusammengesetzten Minderheit mutieren.

3 Leistungen, Grenzen und Perspektiven der Bürgerkommune

Die Bürgerkommune ist kein kurzfristiger Modetrend. In einem gerade abgeschlossenen Forschungsprojekt wurde im Rahmen einer landesweiten Analyse in NRW und Baden-Württemberg deutlich, dass mittlerweile mehr als der Hälfte der Städte über 20.000 Einwohner sich offiziell das Ziel gesetzt haben, eine Bürgerkommune zu werden (vgl. hierzu und im Folgenden Bogumil/Holtkamp/Schwarz 2003). Dabei erwiesen sich vor allem die direkt gewählten Bürgermeister als Hauptinitiatoren der Bürgerkommune. Im Folgenden sollen nun die Leistungen, Grenzen und Perspektiven der Bürgerkommune diskutiert.

Als Leistungen der Bürgerkommune können die folgenden Punkte gelten:

(1) Durch Beteiligung gelingt es Teile der Bürger intensiver in die politische Willensbildung einzubeziehen. Sind die Beteiligungsinstrumente und das Beteiligungsthema sorgfältig ausgewählt, ist die Resonanz der Bürger auf Beteiligungsangebote überraschend groß. Von einer *generellen Politikverdrossenheit* kann damit überhaupt *keine Rede* sein. Viele Bürger interessieren sich für kommunale Fragen und wollen sich durchaus konstruktiv in die Planung einbringen. Durch Beteiligung kann bei Umsetzung von Beteiligungsergebnissen dieses Interesse noch gefördert werden.

(2) Die Bürgerkommune kann zur Legitimationsentlastung der kommunalen Entscheidungsträger beitragen. Insbesondere die Verlagerung von Kompetenzen auf Vereine (siehe Aufgabenübertragung auf Sportvereine und Delegation von Budgetkompetenzen auf die Stadtsportvereine) kann dazu führen, dass Verteilungskonflikte dezentral gelöst werden und kostenintensive Ansprüche der Bürger reduziert werden.

(3) Darüber hinaus gelingt es den Fraktionen durch Bürgerbeteiligung in begrenztem Maße *neue Mitstreiter zu gewinnen*. Die Bürgerkommune kann damit ein Weg sein, die sich in kleineren und mittleren Städten abzeichnenden Rekrutierungsprobleme für qualifizierte Ratsmitglieder zu reduzieren. Sie leistet damit einen Beitrag zur „Reproduktion“ der repräsentativen Demokratie auf kommunaler Ebene.

(4) Durch Beteiligung können die kommunalen Entscheidungsträger grundsätzlich *responsiver* werden und bekommen Informationen mit hoher Qualität, die ihnen über die gewöhnlichen Instrumente (z. B. Expertengutachten) nicht zur Verfügung gestellt werden. Dieser „Informationsmehrwert“ kann bei kommunaler Planung und Dienstleistungsproduktion auch zu effektiveren Problemlösungen führen.

(5) Die Bürgerkommune kann einen Beitrag dazu leisten, dass die Bürger mit den Dienstleistungen der Verwaltung wesentlich *zufriedener* sind. Insbesondere durch die Einführung von Bürgerbüros und Aktivem Beschwerdemanagement kann die Kundenzufriedenheit nachweislich erhöht werden.

(6) Durch eine aktive Förderpolitik gelingt es *mehr Bürger an das ehrenamtliche Engagement heranzuführen*. Somit können die Städte durch die Engagementförderung auch eine breitere Leistungspalette vorhalten und Unterstützungsnetzwerke der Bürger stärken, die die Städte noch lebenswerter machen und die Identifikation mit ihnen erhöhen können.

(7) Die Bürgerkommune kann in Teilbereichen einen *Beitrag zur Haushaltskonsolidierung* leisten, indem sie Fehlinvestitionen vermeiden hilft (siehe z. B. Perspektivenwerkstatt) und die Bürger und Vereine stärker ihre eigenen Ressourcen einbringen (siehe z. B. Aufgabenübertragung). Vor allem ist die Förderung von freiwilligem Engagement aber dazu geeignet, trotz immer engerer Haushaltsspielräume, eine breite Leistungspalette städtischer Angebote aufrechtzuerhalten und neue Angebote überhaupt noch entwickeln zu können.

Die Bürgerkommune kann aber nicht alles leisten, was sie verspricht:

(1) Die Bürgerkommune erreicht *nicht alle sozialen Gruppen* im gleichen Maße. Frauen sind bei der Beteiligung im Rahmen der Auftraggeberrolle eindeutig unter- und bei der Mitgestalterrolle im sozialen Bereich deutlich überrepräsentiert. Zwar gibt es verschiedene Instrumente, die eine etwas stärkere repräsentative Beteiligung der Bürger gerade im Rahmen der Auftraggeberrolle gewährleisten (z. B. Planungszelle, Bürgerbefragung und „aufsuchende“ Beteiligung), aber diese sind zumeist teurer als die konventionellen Verfahren. Im Zuge des Abbaus sog. freiwilliger Leistungen in der Haushaltskrise werden diese Instrumente nur sehr wenig eingesetzt, wenn nicht spezielle Förderprogramme von Bund und Ländern – wie z. B. bei dem Programm Soziale Stadt - aufgelegt werden. Zweitens verfügen diese sozial benachteiligten Gruppen nur im geringen Maße über eigene Ressourcen, Vetopositionen oder Druckmittel, so dass ein stärkerer Einbezug dieser Gruppen politisch nur wenig attraktiv erscheinen mag.²

(2) Die Erwartung, dass durch die Bürgerkommune die vorhandene *Politikerverdrossenheit* maßgeblich *abgebaut* werden kann, sollte nicht zu hochgesteckt werden. Dazu sind die (Vor-) Urteile in Bezug auf die Politik viel zu stark als feste Einstellungen verankert. Die mangelnde Umsetzung von Beteiligungsergebnissen kann eher noch zu einer Forcierung der Politikerverdrossenheit beitragen. Zum Teil wird sogar befürchtet, dass es in der Bürgergesellschaft zu einer zweigeteilten Demokratiewirklichkeit kommt (Klages 1999, S. 19). „Unten“ eine produktive und aktive, aber parteidistanzierte Bürgergesellschaft und „oben“ die hiervon abgekapselte (partei-) politische Klasse. Allerdings gilt dieses Problem wohl im stärkeren Maße für die Bundes- und Landesebene, während auf kommunaler Ebene aufgrund der größeren räumlichen und sächlichen Nähe prinzipiell die Möglichkeit besteht, diese Kluft zu überbrücken. Dies setzt aber eine andere Verhaltensweise bei Kommunalpolitikern voraus. Kommunalpolitiker müssen lernen zuzuhören, parteipolitische Konflikte aus der Bürgerbeteiligung auszuklammern und kleinere Entscheidungen zu delegieren.

(3) Auf Grenzen stößt die Bürgerkommune, wenn *grundlegende Konflikte* – seien es nun Standortkonflikte durch Bürgerinitiativen oder parteipolitische Konflikte – zu verhandeln sind. Sie sprengen in der Regel die auf Konsens angelegten Verfahren der Bürgerkommune und sollten deshalb möglichst außen vor bleiben. Für die „Lösung“ dieser Konflikte bleiben ausschließlich die Institutionen der repräsentativen Demokratie (und bedingt der direkten Demokratie) – also in erster Linie der Stadtrat und die rechtlich festgeschriebenen Beteiligungsverfahren bis hin zu den Klagemöglichkeiten bei den Verwaltungsgerichten – zuständig. Aber auch die repräsentative Demokratie ist häufig nicht in der Lage Standortkonflikte halbwegs befriedigend beizulegen, sondern sie schwelen häufig über Jahrzehnte ohne einer abschließenden Lösung zugeführt zu werden. Viele etwas kleineren Konflikte (siehe z. B. Verkehrsprobleme bei der Per-

² Diese durchweg zu erwartende soziale Schieflage gerade im Rahmen der Auftraggeberrolle spricht aber nicht dafür die Bürgerbeteiligung wieder einzuschränken und den Rat und die direktgewählten Bürgermeister zu stärken. Denn in diesem Bereich zeigen sich gerade in den Führungsfunktionen noch viel stärkere soziale Schieflagen. So zeigt eine Umfrage in NRW und Baden-Württemberg, dass es in beiden Bundesländern zusammen nur 6,2% Bürgermeisterinnen und 8,6% weibliche Fraktionsvorsitzende gibt (vgl. Bogumil/Holtkamp/Schwarz 2003). In den kommunalen Führungspositionen sind also Frauen so gut wie noch nicht angekommen.

spektivenwerkstatt) sind durch die Bürgerkommune sogar besser und friedlicher lösbar als durch Mehrheitsentscheidungen der repräsentativen Demokratie.

Trotz dieser Grenzen kann man das positive Fazit ziehen, dass die Bürgerkommune angesichts der oben dargestellten Leistungen ein sinnvolles Zukunftsprojekt ist, das allerdings aufgrund der massiven Haushaltskrise einiges an Attraktivität verlieren kann. Auf dem Weg in die Bürgerkommune sind viele Hürden und Stolpersteine zu nehmen. Letztlich wird dies dann erfolgreich möglich sein, wenn es gelingt, die kommunalen Entscheidungsträger und Bund und Länder von dem Projekt Bürgerkommune zu überzeugen.

Diese Überzeugungsarbeit sollte aber nicht dazu führen, dass Interessenkonflikte ausgeblendet werden. Vielmehr muss man von diesen offensichtlichen Problemen ausgehen, um dann jeweils vor Ort passgenaue Lösungen auch zur Vermeidung von Implementationswiderständen zu erarbeiten, die ein gewisses Mindestmaß an Eigeninteressen der kommunalen Entscheidungsträger schützen. Lösungen, wie die betriebliche Vereinbarung im Rahmen des Aktiven Beschwerdemanagements oder die möglichst frühzeitige Einbeziehung der Fraktionen in das Partizipationsmanagement, sind hierfür gute Beispiele. Aufbauend auf klaren Spielregeln und Mindeststandards, die die grundsätzlichen Risiken (radikaler Personalabbau und schleichende Entmachtung des Rates) reduzieren, kann die Überzeugungsarbeit ansetzen, damit kleinere Kompetenzen und Aufgaben abgetreten werden. Ohne diese Absicherung wird in vielen Kommunen möglicherweise das nötige Vertrauen fehlen und gut gemeinte Überzeugungsarbeit wenig folgenreich bleiben.

Gleichzeitig ist es aber wohl illusorisch von einem durchgängigen Konsens für die Reformen auszugehen. Der energische Einsatz des direktgewählten Bürgermeisters oder anderer mächtiger Akteure ist für die Bürgerkommune zwingend erforderlich, wobei durch Überzeugungsarbeit und die Absicherung von „Grundrisiken“ möglichst viele Akteure ins Boot geholt werden sollten. Mit dieser schwierigen Gratwanderung zwischen Überzeugungsarbeit und Kooperation mit verbindlichen Regeln einerseits und Durchsetzungsstrategien andererseits, können die aus Akteursinteressen drohenden Blockaden aus unserer Sicht am besten aufgelöst werden.

Bezogen auf die Neugestaltung des Kräfteverhältnisses zwischen Kommunalvertretung, Verwaltung und Bürgern kann festgehalten werden, dass es in der ausgebauten Bürgerkommune zu einem Machtzuwachs der Bürgermeister und der Bürger und einem Machtverlust der Kommunalvertretung kommt. Die Ergänzung repräsentativer Entscheidungsformen mit direktdemokratischen und kooperativen Formen beinhaltet zwar in begrenztem Maße die Chance, repräsentative Entscheidungsformen zu „relegitimieren“, aber nur wenn die Ratsmitglieder ihre Verhaltensweisen deutlich verändern. Ansonsten droht eher eine Verschärfung der Legitimationskrise von Gemeindevertretungen, Parteien und Kommunalpolitikern.

Literatur

- Bogumil, Jörg, 2001: Modernisierung lokaler Politik. Kommunale Entscheidungsprozesse im Spannungsfeld zwischen Parteienwettbewerb, Verhandlungszwängen und Ökonomisierung, Baden-Baden
- Bogumil, Jörg 2002: Kooperative Demokratie – Formen, Potenziale und Grenzen, in: Haus, Michael (Hg.): Bürgergesellschaft, soziales Kapital und lokale Politik, Opladen, S. 151-166
- Bogumil, Jörg / Holtkamp, Lars 2002a: Die Bürgerkommune als Zusammenspiel von repräsentativer, direkter und kooperativer Demokratie - Erste Ergebnisse einer explorativen Studie, polis-Heft 55 / 02, FernUniversität Hagen, Hagen
- Bogumil, Jörg / Holtkamp, Lars 2002b: Bürgerkommune konkret – Vom Leitbild zur Umsetzung, Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn
- Bogumil, Jörg / Holtkamp, Lars/ Schwarz, Gudrun 2003: Das Reformmodell Bürgerkommune Leistungen – Grenzen – Perspektiven, Berlin (im Erscheinen)
- Holtkamp, Lars 2000b: Bürgerbeteiligung in Städten und Gemeinden – Praxisleitfaden für die Bürgerkommune, Berlin
- Niedermayer, Oskar 2001: Bürger und Politik – Politische Orientierungen und Verhaltensweisen der Deutschen, Opladen
- Plamper, Harald 2000: Bürgerkommune: Was ist sie? Was soll sie sein? Was ist zu tun? Hans-Böckler-Stiftung Arbeitspapiere 32, Düsseldorf
- Roth, Roland 2001: Auf dem Weg in die Bürgerkommune? Bürgerschaftliches Engagement und Kommunalpolitik in Deutschland zu Beginn des 21. Jahrhunderts, in: Schröter, Eckhart (Hg.): Empirische Policy- und Verwaltungsforschung, Opladen, S. 133-152