

Harald Plamper

Bürgerkommune:

Was ist sie? Was soll sie sein?

Was ist zu tun?

**Bürgerkommune:
Was ist sie? Was soll sie sein? Was ist zu tun?**

Harald Plamper

Vorwort

Diese Studie will der Hans-Böckler-Stiftung als Entscheidungshilfe bei ihren Aktivitäten dienen. Sie ist kein Brevier für Menschen, die eine Bürgerkommune schaffen oder in ihr aktiv sein wollen.

Der Autor leugnet nicht, dass er die Bürgerkommune für einen vielversprechenden Weg zur Erneuerung des Staates hält. Trotzdem sind Einwände und Probleme möglichst vollständig aufgelistet.

Besonders zu danken ist Frau Friedlinde Rothgängel, Frau Gabriele Steffen, Frau Dr. Evelyn Plamper und Herrn Martin Duelli für Durchsicht und kritische Kommentare.

Impressum:

Herausgeber:

Hans-Böckler-Stiftung

Mitbestimmungs-, Forschungs- und Studienförderungswerk des DGB

Bertha-von-Suttner-Platz 1

40227 Düsseldorf

Telefon: (0211) 7778-108

Telefax: (0211) 7778-283

E-Mail: Erika-Mezger@boeckler.de

Redaktion: Erika Mezger, Referat Forschungsförderung I

Best.-Nr.: 11032

Gestaltung: Horst F. Neumann Kommunikationsdesign, Wuppertal

Produktion: Der Setzkasten GmbH, Düsseldorf

Düsseldorf, Dezember 2000

DM 20,00

Inhaltsverzeichnis

1	Bürgerkommune – Neuer Stern am kommunalen (Management-)Himmel?	5
1.1	Aktuelle Lage	5
1.2	Begriff	5
1.3	Behörde – Dienstleistungskommune – Bürgerkommune	6
2	Herkunft und Quellen	9
2.1	Deutsche Kommunalgeschichte	9
2.2	Kommunitarismus	10
2.3	»Social Capital« als Wohlfahrtsfaktor	11
2.4	Demokratie und Gleichheit	12
2.5	Agenda 21 in den Kommunen	13
2.6	Grenzen der Leistungskraft von Staat und Kommune	13
3	Voraussetzungen und Merkmale der Bürgerkommune	15
3.1	Menschenbild	15
3.2	Freiwilligkeit	16
3.3	Thematische Freiheit bei Gebundenheit an Gemeinwohl	17
3.4	Keine Über- und Unterordnung, aber Einordnung	18
3.5	Handeln und nicht nur Planen	18
3.6	Kein Tugendterror	19
3.7	Örtlichkeit als Begrenzung und Erweiterung	19
3.8	Systemische Sicht: die örtliche Gemeinschaft und nicht die Kommune als Körperschaft	20
3.9	Vernetzung und Netze – Selbstorganisation	21
3.10	Die Kommune als notwendige Partnerin	22
3.11	Vertrauen	23
3.12	Zwischen Markt und Staat	24
4	Definition der Bürgerkommune	27
5	Einwände und Probleme	29
5.1	Bürgerkommune gegen repräsentative und direkte Demokratie?	29
5.2	Macht: Sind Politik und Verwaltung Verlierer?	31
5.3	Wird die Politik entlastet?	32
5.4	Bürgerkommune kontra Ehrenamt?	32
5.5	»Vernichtung« von Arbeitsplätzen	33
5.6	Viel Push, wenig Pull	33
5.7	Entörtlichung und Vereinzelung gegen Gemeinschaft	33
5.8	Professionalität und Bürgerwünsche	34
5.9	Transaktionskosten	35
5.10	Volkswirtschaftlich sinnvoll?	36
5.11	Zeit (1) für Planen und Handeln	36
5.12	Zeit (2) bei den Bürgerinnen und Bürgern	36
5.13	Engagement als Fessel	37
5.14	Abdeckung von Risiken	37
5.15	Anerkennung	37
5.16	Die Schalen einer Zwiebel oder »Produktive Ungleichzeitigkeit«	38
5.17	Vernetzung und Netze	39
5.18	Neue organisierte Unverantwortlichkeit?	40

5.19	Innovation durch Kooperation: geht das?	41
5.20	Was macht die Kommunalaufsicht?	41
5.21	Technische Infrastruktur	41
5.22	Kommunalmarketing oder: »Es gibt nichts Gutes, ausser man tut es.« plus »Tue Gutes und rede darüber!«	42
5.23	Bürgerkommune: Stern oder Sternschnuppe?	43
6	Bürgerkommune – Wie?	45
6.1	Planung – Bürger als Koplaner	45
6.2	Leistungen – Bürger als Koproduzenten	46
6.3	Wissensexplosion – Bürger als Teilhaber	48
6.4	Organisation der Bürgerkommune – Konsequenzen für Akteure	50
6.5	Personen: Einstellungen und Verhalten der Akteure	52
6.6	Erfolgsfaktoren	55
6.7	Grad der Zielerreichung	57
7	Ausblick: Bürgerkommune und Weltzivilgesellschaft	59
8	Sollen wir die Bürgerkommune wollen?	61
9	Offene Fragen	63
10	Literatur	69
	Selbstdarstellung der Hans-Böckler-Stiftung	77

1 Bürgerkommune – Neuer Stern am kommunalen (Management-)Himmel?

1.1 Aktuelle Lage

Die deutschen Städte und Gemeinden finden auf ihrer Reformagenda eine neue Herausforderung – sie sollen von der Dienstleistungskommune zur Bürgerkommune voranschreiten. Während die Dienstleistungskommune und der Weg zu ihr, das neue Steuerungsmodell der KGSt, anfangs viele Kritiker fand, ist dies bei der Bürgerkommune bisher nicht der Fall. Der Begriff hat den engeren Kreis der Fachzeitschriften schnell verlassen und ist heute in der Tages- und Wochenpresse zu finden. Wettbewerbe, Zusammenkünfte von Kommunen über die kommunalen Spitzenverbände oder über Stiftungen, Förderung durch einige Länder, das Netzwerk »Kommunen der Zukunft« oder »CIVITAS – Netzwerk bürgerorientierter Kommunen in Deutschland«, Kongresse, Begleitforschung – alle haben die Bürgerkommune zum Inhalt. Es tut sich viel.

Dieser Entwicklung tragen mittlerweile auch der Deutsche Bundestag, die in ihm vertretenen Parteien und die Bundesregierung Rechnung. Der Bundestag hat in dieser Legislaturperiode eine Enquete-Kommission »Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements« mit einem umfassenden Auftrag eingerichtet, der Bundeskanzler wirbt für die Zivilgesellschaft¹ und meint damit bürgerschaftliche Selbstorganisation. Das »Leitbild des »aktivierenden Staates« der Bundesregierung ... »reflektiert die Erfahrung, dass es bei den Bürgerinnen und Bürgern eine große Bereitschaft zur Übernahme gesellschaftlicher Verantwortung gibt.«² Die Vereinten Nationen haben das Jahr 2001 zum Jahr des Volontariats erklärt, um weltweit Bürgerengagement zu fördern.³

Trotz der weiten Verbreitung des Begriffes ist die Frage nicht beantwortet, was unter Bürgerkommune verstanden wird und zu verstehen ist. Vielleicht ist er gerade wegen seiner Unschärfe und Offenheit so populär. Um ihn genauer zu erfassen, ist nach seiner Herkunft und nach den Quellen, aus denen die Bürgerkommune gespeist wird, zu fragen.

Bedeutet der allgemeine Zuspruch, dass sie erstrebenswert ist? Wenn ja, was ist für die Bürgerkommune zu tun? Dabei ist »Tun« in zwei Richtungen zu verstehen,

- in Richtung tatsächliche Änderung in den Kommunen
- in Richtung Forschung und Entwicklung, wenn wir den Weg noch nicht kennen.

1.2 Begriff

In Lexika⁴ ist noch kein Eintrag zur Bürgerkommune zu finden. Für »Kommune« finden sich mehrere Bedeutungen, neben der Pariser Kommune und der Kommune als protestbewegte Lebens- und Wohngemeinschaft die hier einschlägige politische Gemeinde. Für den Begriff »Bürger« verweisen die Lexika auf das frühe Mittelalter. Bürger leben im Schutz einer Burg und verteidigen sie im Gegenzug. Sie entwickeln sich zu den vollberechtigten Einwohnern einer Stadt mit Rechten (vor allem des Schutzes) und Pflichten (vor allem der Verteidigung). Ökonomische Rechte und Pflichten schließen sich an. Diese Zugehörigkeit wurde regelmäßig beschworen. Die heute noch stattfindenden Schwörtage in süddeutschen Städten (Esslingen, Ulm) weisen darauf hin. Wichtig ist für uns, dass Bürger in einem besonderen Gegenseitigkeitsverhältnis zu ihrer Stadt stehen.⁵ Dies vor Augen kommt man der Bürgerkommune etwas näher.

1 Schröder 2000

2 Zypries 2000, S. 6

3 <http://www.unv.org>

4 Meyers Enzyklopädisches Lexikon, Brockhaus Enzyklopädie

5 Die Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen erlaubt den Kommunen in § 28 »Ehrenamtliche Tätigkeit«, Bürger nebenberuflich zu dauerhaften Verwaltungsgeschäften zu verpflichten, während Einwohner lediglich zu vorübergehenden Tätigkeiten verpflichtet werden können.

Zum besseren Verständnis dieser Studie sei eingangs darauf hingewiesen, dass mit Kommune oder auch Dienstleistungskommune die nach Gemeindeordnung oder Kreisordnung festgelegte Gebietskörperschaft Gemeinde, Stadt, Kreis gemeint ist, während die Bürgerkommune alle Akteure an einem Ort meint. Die Kommune ist in der Bürgerkommune ein Akteur unter vielen.⁶ Diese Unterscheidung bietet den Vorteil, über die Strukturen und Verhaltensweisen der Kommune hinaus alle Akteure in den Blick zu nehmen.

1.3 Behörde – Dienstleistungskommune – Bürgerkommune

Diese drei Begriffe werden seit einigen Jahren gerne im Dreierpack verwendet.⁷ Man glaubt, damit die Verwaltungsreform der 90er Jahre, die gegenwärtige Verwaltungsreform und die Reform der nächsten Jahre umrissen zu haben.

Während man unter Behörde die sich an Regeln haltende und Gesetze vollziehende öffentliche Einrichtung versteht, die die Bürgerinnen und Bürger als Leistungsadressaten betrachtet und bei der entsprechend Fragen der Zuständigkeit, der Ermessensbindung und des Rechtswegs im Vordergrund stehen, erhebt die Dienstleistungskommune die Sicht des Bürgers als Kunden zur Richtschnur. Leistungen werden aus Kundensicht definiert, überprüft und angepasst. Qualität spielt eine zentrale Rolle. Wettbewerb oder Wettbewerbssurrogate treten als Leistungsverstärker hinzu. Man wechselt von der input- zur outputbezogenen Steuerung und sucht nach wirtschaftlichen Lösungen mit Hilfe der dezentralen Ressourcen- und Ergebnisverantwortung.. Die große Mehrzahl der Kommunen hat bekanntlich den Weg von der Behörde zur Dienstleistungskommune mit Hilfe des Neuen Steuerungsmodells der KGSt – eingebettet in die große Bewegung des New Public Management – beschritten, wobei die Schwerpunkte unterschiedlich gesetzt worden sind, hier auf Qualität, dort auf Wirtschaftlichkeit, andernorts auf beides.

Der oft zu vernehmende Einwand, es handle sich nur um eine Binnenreform, ohne Blick auf die Bürgerinnen und Bürger, trifft schon für das Konzept des Neuen Steuerungsmodells nicht zu⁸ und ist darüber hinaus durch die Reform in den Kommunen widerlegt. Trotz der vorherrschenden Finanzkrise ist es zu neuen und besseren Leistungen und zur wirtschaftlicheren Leistungserfüllung gekommen.⁹ Die Bürger werden heute als Kunden erkannt und ernst genommen, vielleicht noch nicht genug, doch mehr als vorher. Nur ist das Rathaus mehr als ein Kaufhaus, weshalb mit der Verwirklichung der Dienstleistungskommune das »Ende der Geschichte« (Francis Fukuyama) weder beabsichtigt noch erreicht ist. Außerdem ist die Lage, in denen sich die Bürgerinnen und Bürger trotz guter Leistungen seitens der Kommune befinden, in vielen Fällen nicht besser geworden. Bei optimalem Output verschlechtert sich der Outcome,¹⁰ weil immer mehr Menschen ökonomisch und sozial marginalisiert werden. Dem stehen die Kommunen zunächst machtlos gegenüber, doch soll das Konzept der Bürgerkommune die Handlungsfelder und -bedingungen kommunalen Wirkens erweitern.

Der Dreierpack verleitet allerdings dazu, Behörde, Dienstleistungskommune und Bürgerkommune in zeitlicher Abfolge zu betrachten, so als würde die Behörde von der Dienstleistungskommune und diese von der Bürgerkommune abgelöst. Zeitliche Überlappungen würden sich allenfalls in Übergangsphasen ergeben und möglicherweise auch unterschwellig im Sinne von »Ungleichzeitigkeiten« weiterwirken. Dann ist die Folgerung nicht von der Hand zu weisen, dass diese Ungleichzeitigkeiten von Schaden seien und man deshalb alles daran setzen müsse, sie zu beseitigen. Also weg mit Behörde, weg mit Dienstleistungskommune und auf zur Bürgerkommune?

6 Dazu 3.8

7 Alemann 2000, Banner 1998, Gustmann 2000a, Plamper 1998

8 KGSt 1993, S. 22

9 Plamper 2000 – Man scheint den Aspekt, dass es trotz! Finanzkrise zu neuen und besseren Leistungen gekommen ist, zu vernachlässigen (u. a. Bogumil 1998) und die zweifellos vorhandenen Probleme bei der Reform überzubewerten.

10 Dieser Hinweis stammt von Mike Richardson, dem City Manager von Christchurch in Neuseeland – 26. 09. 2000 in Tilburg

Diese Sicht lässt unberücksichtigt, dass

- der Weg von der Behörde zur Bürgerkommune kein gerader Weg ist, sondern von Widersprüchen begleitet wird, die sich nicht immer auflösen lassen. Fortschritt ist weder unausweichlich noch eindimensional. Er kommt zustande, weil Handlungsalternativen zunehmen und unser Wissen wächst.¹¹
- die Kommune weiterhin Aufgaben hoheitlich erfüllen muss und weiterhin Dienstleistungen für die Bürgerinnen und Bürger erbringen wird. Man hat sich die Kommune als eine Zwiebel mit verschiedenen Schalen vorzustellen. Die Kommune ist weiterhin Behörde, weiterhin Dienstleistungskommune und (wieder, wenn man an die Ursprünge anknüpfen will) Bürgerkommune.¹² Sie muss alle drei Aspekte vertreten und bleibt deshalb weiterhin Behörde. Daraus eine »Produktive Ungleichzeitigkeit«¹³ zu machen, wird unser Anliegen sein.¹⁴ Dies gelingt am ehesten, wenn wir Maßnahmen der Binnenmodernisierung, der Kundenorientierung und der Kooperation zwischen Bürgern und Kommune ergreifen.

Damit wird auch deutlich, dass die Bürgerkommune nicht ohne Dienstleistungskommune zu haben ist.¹⁵ Die Dienstleistungskommune weist auf die Bürgerkommune hin, die Bürgerkommune greift auf die Dienstleistungskommune zurück.

Mit der Bürgerkommune wird zunächst das Außenverhältnis der Kommune berührt, was wiederum zu Konsequenzen im Innern der Kommune führen muss.¹⁶

11 Naschold, Daley 1999a S. 26

12 Plamper 1998, Klie, Meysen 1998 erkennen eine herzustellende Harmonie von Neuem Steuerungsmodell und Bürgerkommune. »Das »Bürgerschaftliche Engagement« kann dem Neuen Steuerungsmodell im Hinblick auf die »demokratische Legitimation« dienlich sein, das Neue Steuerungsmodell seinerseits kann den Nährboden für eine breite Etablierung der Philosophie, die hinter der »Förderung des Bürgerschaftlichen Engagements« steht, bieten.« (S. 459)

13 Metz 1979

14 Pitschas 1997 S. 542 sieht einen Konflikt mit der Verwaltungsmodernisierung, ja sogar einen »prinzipiellen Widerstand der Verwaltungsmodernisierung« gegen derartige Ansätze zur Institutionalisierung des Bürgerschaftlichen Engagements. Seine Begründung geht aber an den Grundlagen der Verwaltungsmodernisierung und an der kommunalen Praxis vorbei.

15 Pierre 1998 S. 151: »Moreover, the general pattern seems to be that customerization of public services and competitive models of service production and delivery precede citizen participation experiments.« Nochmals auf S. 158 und S. 159

16 Naschold, Daley 1999a S. 49f – sie verweisen auf die Notwendigkeit eines strategischen Managements.

2 Herkunft und Quellen

Die Bürgerkommune ist keine Erfindung der letzten Jahre. Sie ist gespeist aus verschiedenen Quellen. Diese Quellen zu benennen und ihren Beitrag zur Bürgerkommune deutlich zu machen, ist Ziel dieses Kapitels.

2.1 Deutsche Kommunalgeschichte

Die Bürgerkommune ist nichts gänzlich neues, sondern Teil der Geschichte der deutschen Kommunen. Dies kam beim Hinweis auf den Begriff des Bürgers zum Vorschein. Die Nassauer Denkschrift des Freiherrn vom Stein¹⁷ aus dem Jahr 1807 weist bereits auf das bürgerschaftliche Element für die Wohlfahrt des Staates hin. Für diese Tradition stehen in der Philosophie G.F.W. Hegel und in der Soziologie Ferdinand Tönnies. Biographien von Oberbürgermeistern der Weimarer Republik lassen diesen Zusammenhang ebenfalls erkennen. In der Nachkriegszeit wurde das bürgerschaftliche Element besonders betont, glaubte man doch, damit die noch junge Demokratie einüben und festigen zu können.¹⁸ Die Diktion des Grundgesetzes folgt ohnehin dieser Idee: »Den Gemeinden muss das Recht gewährleistet sein, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln.« So Art. 28 Abs. 2 Satz 1! Das Grundgesetz spricht nicht von örtlichen Angelegenheiten, sondern von Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft. Nicht lange nach der Verabschiedung des Grundgesetzes erkennt man bereits eine Schwächung des Bürgerbewusstseins durch den zunehmenden Pluralismus und die Vereinzelung der Menschen,¹⁹ aber auch durch die zunehmende Professionalisierung²⁰ und durch die Fachbruderschaften.²¹ Man fragte in den 70er Jahren auch, welchen (schwächenden) Einfluss die Gemeinde- und Kreisreformen auf das Bürgerbewusstsein haben. Schon damals zeigte man mit dem Finger auf die Regelungsdichte, die den Staat gestärkt und die Kommune geschwächt hat.²²

Die in fast allen Kommunalverfassungen²³ erlaubten und aus alter Zeit stammenden Hand- und Spanndienste – die Einwohner sind zu Diensten für die Kommune verpflichtet – finden sich heute nicht einmal mehr in kleinen Gemeinden.²⁴ Man zahlt Abgaben, und damit hat sich's. In den Vordergrund hat sich das Recht auf Leistungen geschoben, in den Hintergrund getreten ist der über das Abgabenzahlen hinausgehende Beitrag zur Gemeinschaft.

Eine erste Gegenbewegung bildete sich in den 60er und 70er Jahren heraus: aus dem Wunsch nach mehr Mitreden und Mitbestimmen sollten Planungen mit den Bürgerinnen und Bürgern zustande kommen. So kam es in allen Planungsgesetzen zu umfangreichen Regelungen über die Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger und über deren Rechte. Zwar sind im Zuge der deutschen Einheit die Planungsverfahren durch sog. Beschleunigungsgesetze gestrafft worden, doch ist das Maß an möglicher Beteiligung der Bürger an Planungen immer noch groß. Nicht zu verkennen ist aber ein Unbehagen an der Planungswirklichkeit,

17 vom Stein dazu in einem Brief unter Bezug auf seine Denkschrift: ».. wie kann der Gemeingeist wiederbelebt werden?« Botzenhardt, Ipsen 1986, S. 106

18 »Was vor allem nottut, ist dies: Dem Deutschen klarzumachen, dass er sich auch persönlich für die öffentlichen Angelegenheiten mitverantwortlich fühlen muss; dass sich die Verpflichtung des Bürgers im demokratischen Staat nicht in der Abgabe des Wahlzettels erschöpft, sondern dass auch die öffentliche Verwaltung möglichst weitgehend unter Zuziehung von Bürgern geführt werden muss. Was uns fehlt, ist eine bürgerschaftliche Verwaltung.« Ziebill 1954 S. 7

19 Pfizer 1973 S. 19

20 dazu unter 5.8

21 Dieser Begriff stammt von Frido Wagener: Politiker, Verwaltungsleute, interessierte Bürger, meist in Verbänden oder Initiativen zusammengeschlossen, setzen ihre Interessen durch kollusives Zusammenwirken in ihren jeweiligen Einflussbereichen durch. Sie schliessen sich möglicherweise landes- oder gar bundesweit zusammen und beeinflussen die Regelungen zu ihren Gunsten, indem beispielsweise die Standards hochgeschraubt werden.– Der emeritierte Harvard-Politologe Samuel Beer sprach vom »Professional-Bureaucratic Complex« als einer Gefahr für die Demokratie und bezog sich dabei auf Dwight D. Eisenhower, der in seiner Abschiedsrede 1961 vor dem »Military-Industrial Complex« gewarnt hatte.

22 »Der Etatismus marschiert; der Staat hat das Bestreben, in viele Bereiche, in denen es nicht erforderlich ist, vorzudringen.« Pfizer 1973 S. 148

23 Ausnahme Hessen

24 Wenn man von der Kehrwoche (vor allem in Württemberg und dort auf dem Land) – man hat Bürgersteig und Strasse vor dem Grundstück zu reinigen – absieht.

sowohl bei den Planern als auch bei Bürgerinnen und Bürgern und deren Interessenvertretungen. Kritisiert werden die Umständlichkeit, die Anfälligkeit gegen Rechtsbehelfe und je nach Sichtweise auch die Ergebnisse.

Eine zweite Gegenbewegung entstand in den 90er Jahren. Volksbegehren und Volksentscheide auf Landesebene und Bürgerbegehren und Bürgerentscheide auf kommunaler Ebene sollten die demokratische Teilhabe der Bürgerinnen und Bürger stärken. Dieser Weg wird möglicherweise in die Einführung dieser Instrumente auch auf Bundesebene münden.²⁵

Diese Gegenbewegungen haben aber nicht verhindern können, dass Menschen die soziale Kälte in der Gesellschaft als bedrohlich empfinden.²⁶

2.2 Kommunitarismus²⁷

Diese Bewegung stammt aus den U.S.A. und hat im Deutschland der 90er Jahre eine große Zahl von Anhängern gefunden.²⁸ Die Schriften des in Köln geborenen amerikanischen Soziologen Amitai Etzioni sind ins Deutsche übersetzt und in beträchtlicher Auflage verbreitet.²⁹ Tages- und Wochenzeitungen sind darauf eingegangen, haben fehlendes Bürgerengagement beklagt und eine Hinwendung zur aktiven Gestaltung des Gemeinwesens durch die Bürgerinnen und Bürger gefordert.

Kommunitarismus legt den Schwerpunkt auf Gemeinschaft,³⁰ gleich ob in einer Kleingruppe oder in einer Großorganisation und will der zunehmenden Individualisierung, Atomisierung und Entsolidarisierung der Menschen begegnen, indem sie die eigenen Geschicke und die ihrer Nachbarn in die eigene Hand nehmen und gestalten und den Staat allenfalls regelnd und unterstützend in Anspruch nehmen. Vier Kernpunkte lassen sich beim Kommunitarismus herausdestillieren:

1. Man unterscheidet Menschen in verschiedene Gruppen.³¹ Setzt man dazu am Personsein des Menschen an, werden Fragen der Nationalität, Klasse, Rasse oder Religion irrelevant. Setzt man beispielsweise enger an der weißen Hautfarbe, oder am Christsein an, dann muss es Andersfarbige oder Heiden geben, die der Gemeinschaft nicht angehören und für die andere Regeln gelten können.
2. Wie man auch die Akzente von Gemeinschaft setzt, Zugehörigkeit, Mitgliedschaft und die Möglichkeit von Vergemeinschaftung von Aktivitäten sind konstitutive Merkmale des Kommunitarismus.
3. Kommunitarismus ist kein Gegensatz zu liberal oder pluralistisch.
4. Kommunitarismus klärt Grundlagen menschlichen Zusammenlebens und Strukturen gesellschaftlicher Organisation, ist also in der Gegenüberstellung von Staat und Gesellschaft eher auf der Seite privater Vergemeinschaftung und Vergesellschaftung angesiedelt. Er vermittelt zwischen Individuum und zentralisierter Staatsgewalt und weist darauf hin, dass es gerade die intermediären Gestalten und Lebensformen sind, die individuelle Selbstentfaltung anreichern und formen und staatliche Überwältigung ausschließen.³²

25 So die Forderung von Hans-Jochen Vogel – siehe H.Jochen Vogel 2000

26 Ueltzhöffer 1997 für Geislingen, Olot (Spanien) und Stirling (Schottland)

27 Die Literatur zum Kommunitarismus ist riesig, eine Zusammenstellung haben Keller, Ullrich 1995 vorgenommen. Hier folge ich weitgehend den Ausführungen von Brugger 1999 S. 253 – 284 »Kommunitarismus als Verfassungstheorie des Grundgesetzes«. Kritisch Budäus, Grüning 1997. Beide heben die Entwicklung von repräsentativer Demokratie und traditioneller Verwaltung hin zur partizipativen Verwaltung hervor (S. 32 ff). Aus Ihrer Kritik am Kommunitarismus kommen sie zur Alternative, New Public Management weiter zu fördern.

28 Hill 1997 S. 350 spricht von der »Wiederentdeckung der Gemeinschaft«

29 Etzioni 1997, Etzioni 1998

30 Da »verwundert es schon, dass die Wiederbelebung der Theoriediskussion um Gemeinschaft in Deutschland im wesentlichen ein amerikanischer Import war und blieb.« – so Brugger 1999 S. 254

31 Dazu Kallscheuer 1995

32 Hier ist an den Urahn des Kommunitarismus zu erinnern: Henry David Thoreau weigerte sich, Steuern zu zahlen und ging dafür ins Gefängnis, weil er der Auffassung war, dass die durch Steuern finanzierten Leistungen richtig von den Menschen in gegenseitiger Hilfe und nicht von der öffentlichen Hand zu erbringen seien – Thoreau 1849 – (Dieser Text beruht auf einer Vorlesung in Concord im Jahr 1848, wurde 1849 in den »Aesthetic Papers« unter »Resistance to Civil Government« veröffentlicht und erhielt den gebräuchlichen Titel 1866 in der postumen Ausgabe seiner Werke.) In diesen Zusammenhang gehört auch »Subsidiarität«. Bickeböllner 2000 sieht in der gelebten Subsidiarität mit über 300 Selbsthilfegruppen in Münster einen wesentlichen Aspekt von Bürgerkommune.

Das Menschenbild des Grundgesetzes entspricht dem kommunitaristischen Menschenbild. »Das Menschenbild des Grundgesetzes ist nicht das eines isolierten souveränen Individuums; das Grundgesetz hat vielmehr die Spannung Individuum – Gemeinschaft im Sinne der Gemeinschaftsbezogenheit und Gemeinschaftsgebundenheit der Person entschieden, ohne deren Eigenwert anzutasten.« – so das Bundesverfassungsgericht in ständiger Rechtsprechung!³³ Dieses Menschenbild wird durch die »Selbstautorisierung des Individuums«³⁴ nicht in Frage gestellt, weil es neben der »Sehnsucht nach Selbstbestimmung« eine ebenso wichtige »Sehnsucht nach geteilter Gemeinsamkeit«³⁵ gibt.

Man kann verschiedene Versionen des Kommunitarismus unterscheiden. Mit gutem Grund (das Grundgesetz kennt nicht nur Menschenrechte sondern auch Grundrechte nur für Deutsche) liegt der liberale Kommunitarismus dem Grundgesetz zugrunde. Dies hat Konsequenzen. »Weil freie Gemeinschaftsbildung konstitutive Bedeutung für ein gelungenes Gemeinwesen hat, oft aber internen und externen Repressionen ausgesetzt ist, spricht vieles dafür, die assoziativen Rechte grundrechtlich zu gewährleisten. ... es geht auch darum, der unterschiedlichen Art, Qualität und Verdichtung der einzelnen Gemeinschaftsformen Rechnung zu tragen. Genau diesen Überlegungen entspricht das Grundgesetz im Grundrechtskatalog. ...Bei allen diesen Rechten ist die Wahl des Gegenübers und des Interesses, das den loseren oder engeren Verbund motiviert und aufrechterhält, Ausdruck individueller Präferenz. Man kann sich mit einzelnen oder vielen zusammenschließen, zu wirtschaftlichen oder ideellen Zwecken, in trivialen wie bedeutsamen Angelegenheiten. Neben die Eintrittsoption tritt bei diesen wie bei allen anderen Freiheitsrechten die Wahrnehmung der Austrittsoption.«³⁶

Eintritt und Austritt sind aber anders zu denken als beim Ins-Geschäft-Gehen, als beim Bürger als Kunden. Als »Eigentümer« des Gemeinwesens wird er durch dieses geprägt: Reformen im Gemeinwesen sind zugleich Reformen an sich selbst.³⁷

Der Kommunitarismus lässt sich nur schwer in das früher übliche Links-Rechts-Schema einordnen, zumal er nach allen Seiten Bezugspunkte bietet.³⁸ Wahrscheinlich liegt darin ein Teil der Anziehungskraft auf so viele Menschen. Eine kommunitaristische Einstellung erlaubt eine Loslösung aus den früher üblichen Lagern.³⁹ Kommunitarismus eignet sich allerdings auch zu »Lippenbekenntnissen«.⁴⁰ Wahrscheinlich liegt darin der andere Teil seiner Anziehungskraft.

2.3 »Social Capital« als Wohlfahrtsfaktor

Robert D. Putnams Untersuchung von italienischen Regionalregierungen⁴¹ führte in der Sozialwissenschaft zu einem Neuaufleben der Diskussion um die politische Kultur. Wichtig in unserem Zusammenhang ist die Aussage, dass soziales Kapital die Leistungskraft sowohl des politischen als auch des ökonomischen Systems beeinflusst. Fehlt es, so laufen noch so gut gemeinte politische oder wirtschaftliche Reformen ins Leere. Diese Erkenntnis hat vor allem die Entwicklungspolitik und jetzt die Transformation der früheren Staaten des Ostblocks beeinflusst und hat Bedeutung für uns. Wenn Putnam den U.S.A. ein abnehmendes Sozialkapital attestiert,⁴² so bedeutet dies nachlassende Leistungskraft von Politik und Wirtschaft in diesem Land.⁴³ Warum sollte für Deutschland etwas anderes gelten, nachdem der Bielefelder Soziologe Kaufmann

33 BVerfGE 4, S. 7ff (S. 15f)

34 Beck 1997 S. 47

35 Beide Formulierungen bei Beck 1997 S. 50 – Beide in Einklang zu bringen, ist Aufgabe der Bürgergesellschaft

36 Brugger 1999 S. 277f – diese Ausführungen sind deshalb von Bedeutung, weil sie Möglichkeiten und Beschränkungen der Bürgerkommune deutlich machen.

37 Schachter 1995 »...citizen owners have to care about the success of an entire enterprise (the public service) rather than focusing solely on how a particular agency responds to their individual demands« S. 553

38 Meyer 1995, Gauly 1995, Kretschmann 1995, Vorländer 1995b, Etzioni 1996

39 Joas 1995 fragt deshalb, ob der Kommunitarismus eine progressive Bewegung sei.

40 Hatscher 1998

41 Putnam 1993

42 Putnam 1995, Putnam 2000

43 Die über die letzten Jahre im Vergleich zu anderen Ländern (inklusive Deutschland) ausserordentlich günstige Entwicklung der U.S.A. braucht der Putnamschen Hypothese nicht zu widersprechen, weil Sozialkapital nur ein Faktor ist, der die Leistungskraft bestimmt.

ihm das gleiche Attest ausgestellt hat?⁴⁴ Man kann allenfalls dagegen halten, und behaupten, der Verlust an social capital würde durch einen Gewinn an Chancen und Möglichkeiten kompensiert.⁴⁵

Unter Sozialkapital versteht Putnam ein Vermögen der Gesellschaft, das soziale Effizienz durch »facilitating coordinated actions«⁴⁶ fördert. In dieser Gesellschaft herrscht Vertrauen, gilt die Regel genereller Gegenseitigkeit und gibt es »networks of civic engagement«.⁴⁷ Sozialkapital enthält ein Beziehungselement, den Einbezug in Netze, und ein materielles Element, die größere Wertschöpfung für die einzelnen.⁴⁸

Die Vorstellung von einer civil bzw. civic society, oder von der Zivilgesellschaft bzw. Bürgergesellschaft⁴⁹ hängt deshalb eng mit dem Konzept des Sozialkapitals zusammen. Der alte Dualismus von Staat und Gesellschaft wird aufgehoben zugunsten eines Zusammenwirkens aller – mit der Folge, dass der Staat oder die Kommunen nicht mehr jedem Erfordernis mit eigenen Aktivitäten Rechnung tragen müssen.

2.4 Demokratie und Gleichheit

Die Etablierung der Bürgerkommune will auch erkannte bzw. wachsende Demokratiedefizite beseitigen. Das Vertrauen in öffentliche Institutionen nimmt nämlich ab. Die Zahl der Nichtwähler und – für das Funktionieren der Demokratie bedeutsamer – der Protestwähler nimmt zu: so denkt man in vielen OECD-Ländern darüber nach, wie man die Information verbessern und das Engagement der Bürgerinnen und Bürger erhöhen kann.⁵⁰ Über Information zur Identifikation und zum Engagement zu kommen⁵¹ und so der stets gefährdeten Demokratie zum Erfolg zu verhelfen, ist aber nur ein Weg.

Es geht um die Ausweitung des Gestaltungsvermögens für die Bürgerinnen und Bürger.⁵² Banner⁵³ sieht die Demokratie in drei Modi ausgestaltet. Im repräsentativen Modus sind die Bürger Wähler, im direkten Modus Entscheider anstelle des Rates bzw. Kreistages und im kooperativen Modus Partner des Rathauses. Gerade der kooperative Modus birgt »beträchtliche Demokratiereserven«, während bei der repräsentativen und der direkten Demokratie »die Grenzen einer weiteren Stärkung des Bürgereinflusses erkennbar«⁵⁴ sind. Man arbeitet im kooperativen Modus partnerschaftlich, konsensorientiert. Der Reformblick geht von außen nach innen. Die Durchsetzungschance und der Einfluss auf die Inhalte der Kommunalpolitik sind fall-, engagement- und verhandlungsabhängig und wachsen mit zunehmender Erfahrung. In allen drei Demokratien, doch besonders in der kooperativen Demokratie, ist die Bürgerkommune zu erkennen. Letztere erscheint aber als der Schlussstein der Bürgerkommune.⁵⁵

Die Basis für die Demokratie hat sich stets verbreitert und überschreitet heute – beim aktiven und passiven Wahlrecht der EU-Ausländer – auf lokaler Ebene die Grenzen der Nationalität. Demokratie und Gleichheit sind damit zu Geschwistern geworden. Auch die Globalisierung stellt keinen zwingenden Grund dar, auf Demokratie und Gleichheit zu verzichten.⁵⁶

44 Kaufmann 1997

45 Wolfe 2000

46 Putnam 1993 S. 167 ff

47 Zur Kritik an diesem Ansatz im Lichte deutscher Kommunalverfassungen Cusack 1997

48 Hawe, Shiell 2000

49 Dieser Zusammenhang ist bereits hergestellt von Alexis de Toqueville (1835/1840), besonders im Ersten Band im 9. Kapitel »Über die Hauptgründe der Erhaltung der demokratischen Republik in den Vereinigten Staaten« und im Zweiten Band im II. Teil »Der Einfluss der Demokratie auf das Gefühlsleben der Amerikaner« und im III. Teil »Der Einfluss der Demokratie auf die eigentlichen Sitten«. Viele, die die – behauptete oder tatsächlich vorherrschende – Binnenmodernisierung beklagen, sehen die Bürgergesellschaft als Ergänzung bzw. als Korrektiv des Neuen Steuerungsmodells. Siehe Wollmann 1999, S. 373

50 OECD 1999

51 Hans-Josef Vogel 2000 S. 151 »Die aktive örtliche Bürgergesellschaft ist auch demokratischer.«

52 Ueberhorst 1995 verlangt neue (kooperative) Politikformen aufgrund der negativen Erfahrungen bei der Energiedebatte in Deutschland. Er befasst sich besonders mit der Rolle der Parteien.

53 Banner 1999

54 Banner, Bogumil 2000

55 Banner, Bogumil 2000

56 Cohen, Rogers 1997 S. 3 »the gist of that proposal – what we call »associative democracy« – is to advance egalitarian-democratic norms by devolving certain characteristically state responsibilities, in particular collective problem-solving responsibilities, to associative arenas of civil society.«

Insoweit vermitteln Demokratie- und Gleichheitsprinzipien der Bürgerkommune die Richtung auf Einschluss, nicht Ausschluss, auf gleiche Anerkennung der Person und auf intensive Teilhabe an der res publica. Was die Versionen des Kommunitarismus angeht, so folgt der universalistische, egalitäre Kommunitarismus am besten dieser Entwicklung. Dieser geht über den im Grundgesetz angelegten liberalen Kommunitarismus hinaus und bezieht alle Menschen ein. Für die Bürgerkommune bedeutet dies, dass alle Menschen am Ort Teil der örtlichen Gemeinschaft sind.

2.5 Agenda 21 in den Kommunen

Nie zuvor hat ein UN-Dokument die Kommunen direkt angesprochen. Das auf der Konferenz der Vereinten Nationen für Umwelt und Entwicklung 1992 in Rio de Janeiro verabschiedete Dokument »Agenda 21« enthält als wesentliches Ergebnis die international gültige Agenda 21, die nachhaltige Entwicklung als gemeinsames, weltweit gültiges politisches Leitbild und die Aufforderung an alle staatlichen und nichtstaatlichen Organisationen, zu seiner Umsetzung beizutragen. Kapitel 28 »Initiativen der Kommunen zur Unterstützung der Agenda 21« weist auf die besondere Nähe der Kommune zu den Problemen der Bürger hin, nennt Maßnahmen der Kommunen und enthält einen Zeitplan zu deren Vollzug.

Der Appell an die Kommunen ist nicht zu verstehen ohne die Appelle an andere Einrichtungen. Hervorzuheben sind nichtstaatliche Organisationen, die in Kapitel 27 »Stärkung der Rolle der nicht-staatlichen Organisationen – Partner für eine nachhaltige Entwicklung« ausführlich angesprochen sind. Wichtig für die nachhaltige Entwicklung sind Dialog, Zusammenarbeit und gegenseitige Unterstützung. Schnell war erkannt, dass nachhaltige Entwicklung nicht nur einen Ausgleich zwischen wirtschaftlicher Entwicklung und Erhalt der Umwelt verlangt, sondern auch Einstellungs- und Verhaltensänderungen bei allen Beteiligten. Nur so kann man zu integrativen, übergreifenden, holistischen Problemlösungen kommen.

In der Folge von Rio kam und kommt es bis heute zu außerordentlich umfassenden Aktionen der Bürgerinnen und Bürger, anfänglich nicht selten gegen das Zögern von Politik und Verwaltung, meistens aber und heute eigentlich durchgängig in Zusammenarbeit mit beiden.⁵⁷ So kommt es nicht von ungefähr, dass viele Agenda-Büros am Rande der Stadtverwaltung angesiedelt sind. Bürgerinnen und Bürger, Vereine und Verbände betrachten sie ebenso als ihre Einrichtungen wie die Kommunen selbst.⁵⁸

Die Agenda-Arbeit enthält bereits viele Facetten der Bürgerkommune. Insoweit ist sie als ihr Auslöser oder zumindest als ihr Beförderer zu verstehen.

2.6 Grenzen der Leistungskraft von Staat und Kommune

Zwar ist es verständlich, wenn wir das Aufkommen der Bürgerkommune als Folge bzw. Konsequenz der genannten Strömungen und damit einhergehenden Erfahrungen erklären. Ohne die Tatsache, dass der auch in Deutschland vorherrschende Wohlfahrtsstaat in vieler Hinsicht an seine Grenzen gelangt ist, hätte die Bürgerkommune aber nicht die Zugkraft, die sie auf jeden Fall publizistisch und wohl auch tatsächlich besitzt.⁵⁹ Die Bürgerkommune als Weg aus der Sackgasse von zu viel Staat, wenn die anderen Wege – höhere Abgaben oder geringere Leistungen nicht gewünscht sind?

57 Bremen 1999 S. 21 sieht in der »Agenda 21 – eine Herausforderung für die Verwaltungsreform!« und konstatiert: »Die beiden Themenfelder »nachhaltige Entwicklung« und »Modernisierung der Verwaltungsapparate« werden allerdings selten im Gesamtkontext betrachtet und nur in Ausnahmefällen direkt und systematisch aufeinander bezogen.«

58 de Haan, Kuckartz, Rheingans-Heintze 2000 S. 171 betrachten in ihrer Berliner Feldforschung offensichtlich die Entscheidungen im Bezirk als besonders relevant. Die von ihnen herausgearbeitete Stufenfolge ist darauf bezogen.

59 Bogumil 1999b, Bogumil, Holtkamp 2000 gehen noch weiter: Es sei die »nackte Not, die die Kommunen zwingen, Neues auszuprobieren, mehr bürgerschaftliches Engagement zuzulassen und sich dem Feld gesellschaftlicher Eigenaktivitäten zu nähern.« Sie konstatieren gleichzeitig, dass dies den Erfolg kommunaler Strategien nicht zu beeinträchtigen braucht, ja sich eine gewisse Eigendynamik entwickelt. Wollmann 2000 sekundiert: »Um ihrer Entlastung willen ist die staatliche Fiskalpolitik darauf erpicht, die Finanzierung der privaten Lebensrisiken wieder ein kräftiges Stück zu »privatisieren« und die Leistungsverantwortung zu »vergesellschaften«.

Durch diese Übernahme des strategischen Konzepts der »Bürgergemeinde« wird dessen Richtigkeit und strategische Wichtigkeit jedoch keineswegs entwertet.« Ebenso wieder Bogumil 1999a: »Auch wenn bei der Entscheidung über die Übertragung öffentlicher Aufgaben an Bürger oder Vereine Einspareffekte oftmals eine grosse Rolle spielen, entwickelt sich danach eine gewisse Eigendynamik.«

Die Erkenntnis, dass die öffentliche Hand nicht jedes Problem, vor allem nicht jedes Problem wirtschaftlich zu lösen vermag, hat sich inzwischen durchgesetzt. Ihr folgt die Erkenntnis, dass die öffentliche Hand auch nicht jedes Problem zu lösen braucht. Damit verfällt man noch lange nicht in die Fundamentalkritik am Staat, sondern folgt einer nüchternen Betrachtung der jeweiligen gesellschaftlichen Probleme, der möglichen Lösungsansätze, der dazu am besten geeigneten Akteure in Abwägung mit den vorhandenen Ressourcen. Public Private Partnerships⁶⁰ können ein Resultat solcher Überlegungen sein, doch kann am Ende dieser Betrachtung die Erkenntnis stehen, dass ein gesellschaftliches Problem – von wem auch immer – nicht zu lösen ist.⁶¹ Während sich Private schnell zu dieser Erkenntnis durchringen, vor allem wenn die Anstrengung kein Geld bringt, fällt sie den Akteuren auf staatlicher und kommunaler Seite viel schwerer. Sie sind es gewohnt und fühlen sich aufgrund der Erwartungen der Bürgerinnen und Bürger auch verpflichtet, für jedes Problem eine Lösung zu suchen, und sind bereit, Scheinlösungen oder sogar schädliche Folgen in Kauf zu nehmen. Eigene Problemlösung, eigene Verantwortung für ihr Wohlergehen wurde den Bürgern weitgehend abgenommen. Die Konsequenzen aus vielen Jahren öffentlicher Aktivitäten sind

- Überregulierung und Erlahmen bürgerschaftlicher Aktivitäten,
- Aktivitäten des Staates, wenn er mangels Lösungsmöglichkeiten besser nicht tätig ist,
- schlechte Leistungen,
- zu hohe Abgaben und
- ein allgemeines Gefühl der Verdrossenheit bei den Bürgerinnen und Bürgern.

Die Konsequenzen aus dem Überschreiten der Leistungskraft von Staat und Kommune zu ziehen, heißt beide in ihren Grenzen zu halten, zum einen Marktkräfte zu aktivieren und zum zweiten bürgerschaftliche Aktivitäten an deren Stelle zu setzen.⁶² (Also Wettbewerb!) Also Bürgerkommune! In einer partnerschaftlichen Diskussion ist zu definieren, was Kommune und Staat heute leisten müssen. Wenn die Bürger heute mehr Bereitschaft zeigen, Verantwortung und Initiative zu übernehmen, werden sich Kommune und Staat vom Selbsttun weg in Richtung Initiieren und Gewährleisten verändern. So kommt es zu einem Loslassen auf der Seite von Kommune und Staat und zu einem Annehmen auf der Seite der Bürger.

60 Budäus 1999

61 Dazu sind beispielsweise viele Probleme, die mit dem Erwachsenwerden junger Menschen zusammen hängen, zu zählen (Rowdytum, Vandalismus, Schule Schwänzen, Drogen). Da hilft die Vermehrung der Zahl der Sozialarbeiter selten weiter.

62 Dazu ausführlich Naschold 1997

3 Voraussetzungen und Merkmale der Bürgerkommune

Nach der Darstellung der Herkunft und der Quellen, aus denen die Bürgerkommune gespeist wird, werden deren Merkmale herausgearbeitet, die Voraussetzungen ihrer Entwicklung geklärt und es wird eine Einordnung in den ordnungspolitischen Rahmen vorgenommen. Danach sollte es möglich sein, die Bürgerkommune in wenigen Worten zu definieren.

3.1 Menschenbild

Das der Bürgerkommune zugrunde liegende Menschenbild verbindet Individualität und soziale Einordnung in »solidarischer Ich-Identität«⁶³ und entspricht dem Bild der Mütter und Väter des Grundgesetzes, wie es das Bundesverfassungsgericht in ständiger Rechtsprechung herausgebildet hat.⁶⁴ Während das Grundgesetz zwischen Deutschen und Ausländern unterscheidet, weil es vom deutschen Volk ausgeht, besteht kein vernünftiger Grund, das so definierte Menschenbild nicht auf alle Menschen auszudehnen. Für die Bürgerkommune ist es also gleichgültig, welche Staatsangehörigkeit Menschen haben, ob sie Deutsche, EU-Ausländer oder Nicht-EU-Ausländer sind.

Das Menschenbild der Bürgerkommune ist realistisch, indem es die Menschen in ihrem Sosein akzeptiert.

Dann allerdings ist nach den Antriebskräften zu fragen, die Menschen beispielsweise dazu veranlassen, sich für andere einzusetzen, weil es sein könnte, dass die Bürgerkommune keine Bürger hat. Während die klassische ökonomische Theorie den homo oeconomicus, den rational handelnden, eigennützigen Menschen, zur Grundlage ihrer Theorien macht, gibt es andere, die den Menschen Altruismus zuschreiben.⁶⁵ Diese seit je kontroverse Frage braucht nicht entschieden zu werden. Wichtig ist das Wissen, dass es Menschen gibt, die erkennbar altruistisch sind, und wahrscheinlich noch wichtiger die Erkenntnis, dass sich in vielen Situationen bzw. Konstellationen Altruismus und Egoismus verbinden können zu einer Art altruistischem Egoismus.⁶⁶ Die Menschen im real existierenden Sozialismus boten genügend Anschauungsmaterial. In einem engen und gleichzeitig weitreichenden (es konnte sich über viele tausend Kilometer erstrecken) Geflecht von Organisieren wurde das in anderer Hinsicht bedrückende Leben erträglich. Dafür steht das russische Wort »blat«⁶⁷ und ist genau das, was man in den Ländern des früheren Ostblocks am Leben zu erhalten bzw. wieder aufzubauen sucht. Altruistischer Egoismus ist aber keine auf die ehemals sozialistischen Länder begrenzte Einstellung, weil es auch in westlichen Ländern geeignete Konstellationen gab und gibt: »man realisiert persönliche Vorteile und hat auch das Gemeinwohl im Auge.«⁶⁸ Oder: altruistisch verhält sich, wer damit Vorteile für sich erlangen will.⁶⁹ So kommt es nicht von ungefähr, dass man an den Eigeninteressen im Nahbereich der Lebensumwelt anknüpft. Es gibt also Antriebskräfte für eine Bürgerkommune, die zum einen in echtem Altruismus und zum andern in dem Egoismus zu finden ist, bei dem sich altruistische Einstellung lohnt (altruistischer Egoismus).

Diese Feststellung ist durch Meinungsumfragen bestätigt:

- Die Menschen bejahen in Deutschland die Gewährleistungsverantwortung des Staates für die soziale Absicherung und würden das Leistungsniveau halten und eher noch ausdehnen wollen.
- Sie sind dafür zu keinen Erhöhungen der Abgaben bereit. (Vor die Alternative gestellt »Leistungskürzung oder Abgabenerhöhung?«, votieren sie für Leistungskürzung.)

63 im Gegensatz zur »selbstbezogenen Ich-Identität« – Siehe Huber 2000

64 oben 2.2

65 und dafür einen experimentellen Nachweis geliefert haben – dazu Uchatius 2000, Renninger 2000

66 Siehe 3.12

67 Ledeneva 1997

68 Hopfenbeck 1998, S. 829 – andere sprechen von gesundem Egoismus

69 Genossenschaften und auch Verbände können darauf aufgebaut sein.

- In diesem Dilemma entscheiden sich die Menschen für zwei »programmatische Statements: zum einen plädieren sie für eine aktive Unterstützung der Bürger und zum anderen für ein besseres öffentliches Management.«⁷⁰

Wichtig ist außerdem die Feststellung, dass Menschen nicht entweder so oder anders sind, sondern sich je nach Situation unterschiedlich verhalten. Damit besteht die Möglichkeit der Gestaltung und eines Wachstums von »Public Spirit«.⁷¹ Voraussetzungen und Anreize können Menschen dazu veranlassen, sich für die Gemeinschaft einzusetzen.

3.2 Freiwilligkeit

Im Unterschied zu den nahezu vergessenen Hand- und Spanndiensten sind die Bürgerinnen und Bürger in der Bürgerkommune freiwillig tätig. Für ihr Engagement haben sie eine Eintritts-, eine Gestaltungs- und eine Austrittsoption. Dies hat vielfältige Konsequenzen:

- Niedrige Eintrittsbarrieren – Wenn die Bürgerkommune vom Einschluss und nicht vom Ausschluss lebt, dann darf es eigentlich keine Eintrittsbarrieren geben. Jede/jeder soll mitmachen können. Die tatsächlichen Verhältnisse sind aber nicht so, weil
 - viele im Alltag zu sehr strampeln müssen, um über die Runden zu kommen (keine oder zu wenig ökonomische Absicherung)
 - sie sich nicht alles leisten können, was sie gerne hätten
 - man das, was man gerne möchte, nicht tun kann, wenn z. B. Partner oder Angebote fehlen
 - sie nicht bereit sind, sich mit jedem zusammen zu tun (gesellschaftliche Differenzierung).
- Zeitraum und Intensität des Engagements sind unsicher – Bürgerinnen und Bürger haben noch andere Interessen als sich für die Gemeinschaft einzusetzen – gleich ob privater oder sozialer Art. Diese Interessen gehen gewöhnlich vor.⁷² Deshalb wollen sich nur wenige Bürger auf Dauer zu einem bestimmten Engagement verpflichten, vielmehr wollen sie sichergestellt haben, dass andere »einspringen«, wenn sie einmal nicht können oder wollen. Daraus ergeben sich weitreichende Konsequenzen für die Gestaltung:
 - Projekte mit einem absehbaren Ende oder mit festgelegten Abschnitten (je kürzer, umso besser) sind besser als Dauervorhaben.
 - Vor allem bei Dauervorhaben muss eine Substitution des Engagements möglich sein – entweder durch andere Engagierte oder bei unabdingbaren Leistungen durch die Kommune bzw. mit ihrer Hilfe durch Dritte.
 - Auf die »Überforderung« durch das Engagement ist besonders zu achten. So leiden viele pflegende Angehörige an psychischen und physischen Krankheiten, die von dieser Überforderung herrühren.⁷³ Dies ist bei pflegenden Nichtangehörigen z. B. Nachbarn nicht anders.
 - Die Intensität des Engagements muss sich nach den Wünschen der Bürgerinnen und Bürger richten.⁷⁴ Deshalb fließen in die Gestaltung von Projekten unterschiedliche Vorstellungen von Intensität. Auch wenn im Durchschnitt nur von wenigen Stunden Engagementbereitschaft im Monat auszugehen ist,⁷⁵ gibt es Engagementbereitere, deren Potenzial man intensiver nutzen kann. Aber auch weniger Engagementbereite sollten die Gelegenheit zum Engagement haben. Dazu bieten sich kurze, begrenzte Kampagnen an oder Aktivitäten, die vernetzt von vielen zum Erfolg geführt werden können. Der Aufruf

70 Blanke, Schridde 1999 S. 19 ff – Neben der so festgemachten Bereitschaft zum Engagement, die zum hier vorgestellten Menschenbild passt, ist der enge Zusammenhang zwischen leistungsfähiger Kommune und Engagement vor allem für Verwaltungsreformer bedeutsam. Diese können sich von solchen Ergebnissen ermutigt fühlen.

71 DeLeon, Denhardt 2000

72 Das schließt die langwährende Mitarbeit beim Roten Kreuz oder bei der freiwilligen Feuerwehr nicht aus. Allerdings haben solche Bereiche zunehmend Rekrutierungsprobleme.

73 Gräbel 1998, E. Plamper 2000

74 So gibt es in der Aids-Hilfe die Möglichkeit, sich jeweils auf eine bestimmte Zeit zu verpflichten. Bei längerer Mitarbeit werden Motivation und persönliche Möglichkeiten jeweils mit den Begleitern der Engagierten besprochen und die Folgen verabredet.

75 Klages 1998

zur Arbeit am offenen Programm LINUX, dem Tausende von Programmierern gefolgt sind, wäre ein solches Beispiel,⁷⁶ der Aufruf zum Säubern eines Waldes ein zweites.

- Keine oder kleine Austrittsbarrieren – Die Bürgerinnen und Bürger müssen im Prinzip jederzeit aussteigen und ihr Engagement beenden können. Auch dies wiederum hat Konsequenzen für die Vorhaben:
 - Das Engagement wird durch andere oder die Kommune bzw. mit ihrer Hilfe durch Dritte ersetzt.
 - Das Vorhaben ist so gestaltet, dass es auch mit geringerer Intensität fortgeführt werden oder gar ruhen kann, bis sich neues Engagement ergibt.
 - Ein Ausstieg darf von den Beteiligten weder als Niederlage oder gar »Fahnenflucht« noch als Beweis, dass alles doch nicht funktioniert, gewertet werden.

Das Prinzip der Freiwilligkeit verbietet es weder der Kommune noch einem anderen Akteur, sie zu organisieren, also dafür zu sorgen, dass Freiwilligkeit Platz greifen kann. Sie schaffen die Rahmenbedingungen, damit Freiwilligkeit Spaß macht. Diese »organisierte Freiwilligkeit« brauchen wir, wenn Anspruchsdenken in Selbstverantwortung übergehen soll. Auch »sanfter Druck«, beispielsweise durch Anreize, kann zum Erfolg führen, doch ist die Gefahr, dass das Pflänzchen Selbstverantwortung zerstört wird, groß.

3.3 Thematische Freiheit bei Gebundenheit an Gemeinwohl

Immer wieder taucht die Befürchtung auf, die Kommune wolle sich nur auf Kosten der Bürger entlasten, wenn sie Bürgerengagement propagiere oder unangenehme Entscheidungen von sich wegwälze, indem sie Bürgerinnen und Bürger in Planungen einbeziehe. Beides kann von der Sache her vernünftig bzw. legitim sein, weil entweder die Leistung aufgegeben oder eingeschränkt werden müsste oder das Aufrechterhalten der Leistungen eine höhere Abgabenlast nach sich ziehen würde und im zweiten Fall eine Entscheidung ohne den Einbezug der Bürgerinnen und Bürger zu schlechteren Ergebnissen führen könnte. Deshalb sollte man dieser Befürchtung, so verständlich sie sein mag, entgegenreten.

Hinter ihr steckt aber eine relevante Forderung: Die Aktivitäten der Bürgerinnen und Bürger dürfen nicht auf das kommunal übliche oder gar auf das für Bürgerengagement vorgesehene Angebot beschränkt werden. Die Definitionsmacht liegt bei den Bürgerinnen und Bürgern selbst und nicht bei Rat und/oder Verwaltung. Dass sich die Bürgerinnen und Bürger nach ihrem persönlichen Nutzen richten (Mitarbeit von Müttern in Spielgruppen, wenn ihr die eigenen Kinder angehören, der Eltern im Elternbeirat der Schule ihrer Kinder, in der Behindertenbetreuung, wenn das eigene Kind behindert ist), ist verständlich und nicht von Schaden. Für die Bürgerinnen und Bürger muss es möglich sein, sich auf jedem Gebiet, das ihnen wichtig erscheint, zu engagieren. Die Kommune dagegen muss auf Forderungen aus den Kreisen der Bürgerschaft mit der Ermunterung zur Selbsthilfe eventuell mit kommunaler Unterstützung reagieren können.

Thematische Freiheit gab es in der Vergangenheit auch. Man braucht nur in das Register von Vereinen und Initiativen einer Kommune zu schauen. Allerdings gab es eine weitgehende Verständigung über das, was eine Kommune anbietet, und das, was von den Bürgerinnen und Bürgern angeboten wird. Wo die Kommune aktiv war, blieben die Bürger eher passiv. Bewahrung der öffentlichen Sicherheit beispielsweise wurde allein als Aufgabe der Polizei (und der Kommune) betrachtet, Training im Sport dagegen als Aufgabe der Bürgerinnen und Bürger (mit oder ohne Unterstützung durch Vereine). Diese Unterscheidung lässt sich so nicht mehr aufrechterhalten. Computerfreaks entwerfen ein Programm für eine kommunale Einrichtung, die damit ihre Aufgabe besser erfüllen kann, Bürgerinnen und Bürger unterstützen die Polizei und tragen so zu einer höheren öffentlichen Sicherheit bei. Die Kommune unterstützt Mütterinitiativen beim gemeinsamen Aufziehen von Kleinstkindern. Sie vernetzt Selbsthilfegruppen und hilft ihnen so, dass die Menschen mit ihren Leiden besser fertig werden. Hier sind der Phantasie keine Grenzen gesetzt. Die Grenzen zwischen öffentlich und privat werden fließend.

76 Auch das Ausnutzen des Spieltriebs kann zum Erfolg führen.

Trotzdem gibt es einen Unterschied zum »Morgan-Club« (da haben sich die Fahrer des englischen Nostalgie-Autos zusammengeschlossen, um sich regelmäßig zu treffen und Erfahrungen auszutauschen). Das Gemeinwohl, wie immer man es definieren mag, ist beim Morgan-Club nicht gegeben. Dies spricht weder gegen einen ehrenwerten Club noch gegen seine ebenso ehrenwerten Mitglieder. Auch wenn es schwer fällt, Gemeinwohl zu definieren, weil eine Übereinstimmung von Auffassungen vieler Menschen verlangt ist, kann man bei einer solchen Aktivität keinen Zusammenhang mit der Bürgerkommune herstellen.

3.4 Keine Über- und Unterordnung, aber Einordnung

Politikern und Verwaltungsleuten fällt es bisweilen schwer, sich auf die Bürgerinnen und Bürger einzulassen, weil sie nach deren Meinung wenig Ahnung von den Zusammenhängen und den Problemen haben oder mit ihren Aktivitäten eher Schaden anrichten denn Nutzen stiften, weil ihnen das professionelle Know-how und/oder die nötigen Fertigkeiten fehlen. Ihnen würden doch nur »Laien« hineinreden.⁷⁷ Nur ausgebildete Erzieherinnen und Erzieher könnten Kinder erziehen, nur ein Stadtplaner oder eine Stadtplanerin könnte sich um Flächennutzungsplanung kümmern. Genauso hat sich bei den Bürgern die Meinung eingenistet, die Politiker hätten alles Mögliche im Sinn nur nicht das Gemeinwohl und die Verwaltungsleute seien Bürokraten und zu keiner anständigen Dienstleistung imstande. Dieses Bestreben, über anderen stehen zu wollen, ist durchaus verbreitet (die soziale Differenzierung leitet sich davon ab). Es hat einen kompetitiven Charakter und ist deshalb nicht von vornherein schädlich.⁷⁸

Einer Bürgerkommune ist dieses Streben nach Überordnung hingegen abträglich. Bei keiner Seite darf es die Vorstellung geben, sie sei dank ihrer Stellung, ihrer demokratischen Legitimation (Politik) oder ihrer Kenntnisse und Fertigkeiten (Verwaltung, Ärzte) den anderen überlegen oder gar übergeordnet. Gleichermassen schadet die Vorstellung, man sei ohnehin am unteren Ende des Totempfahls angesiedelt, weil andere über einem stehen. Die Bürgerkommune verbietet Über- und Unterordnung mit ihren Konsequenzen des Befehlens und Gehorchens und geht von Gleichordnung aus.⁷⁹

Hier wird eine Diskrepanz offenkundig. Die immer ausgefeiltere Bildung von Hierarchien in öffentlichen Verwaltungen und ebenso in vielen privaten Unternehmen steht der der Bürgerkommune innewohnenden Gleichordnung entgegen.⁸⁰

Darüber hinaus ist aber ein gewisses Maß an Einordnung bzw. Integration nötig. Ausgehend von der Erkenntnis, dass man alleine nur wenig erreichen kann, folgt die Bereitschaft, sich auf andere einzulassen, sie in ihrem Sosein zu akzeptieren, zu unterstützen und zu fördern, um eines gewünschten und gemeinsamen Erfolges willen einmal zurückzustehen, gemeinsam nach dem besten Weg zu suchen.

3.5 Handeln und nicht nur Planen

In der Demokratisierungswelle der 70er Jahre konnten sich die Bürgerinnen und Bürger zunehmend an Planungen beteiligen – gleich ob als individuell Betroffene oder als an einem Thema Interessierte (Anhörung von Verbänden bis hin zur Verbandsklage). Parallel zum Einbezug in Planungen ging aber die gegenteilige Entwicklung, die Umsetzung ganz der öffentlichen Hand zu überlassen. Städtische Gärtner pflegen das in einem Bebauungsplan auf Forderung der Umweltschutzverbände festgelegte Biotop. Den

77 Ziebill 1954 S. 23

78 Asymmetrien gibt es nicht nur im Verhältnis zwischen Kommunalverwaltung und Bürgerinnen und Bürgern. Das Arzt-Patientenverhältnis ist ebenfalls davon geprägt, zum einen wegen des traditionell paternalistischen Auftretens der Ärzte, zum andern wegen der oft schwierigen Lebenslage der Patienten, mehr aber noch wegen des grossen Wissensabstandes zwischen beiden. Doch wachsen die gesundheitspolitischen Bemühungen, diesen Abstand zu verringern. Durch das Gesundheitsreformgesetz 2000 sind die Kassen verpflichtet, Mittel für die Patientenberatung bereitzustellen.

79 Dennoch wird es Menschen geben, die einen unterschiedlichen Status haben. Nur hat er nicht die früher damit verbundenen privilegierenden Konsequenzen.

80 Hierarchien werden auch durch andere Entwicklungen in Frage gestellt, so beispielsweise durch die Technisierung der Arbeitsplätze und vor allem durch das Internet, zu dem in der Tendenz alle Zugang haben und sich Wissen verschaffen können.

von Schülern, Lehrern und Eltern geplanten Schulhof legt ein Trupp des Bauhofs an, und der Hausmeister pflegt ihn.

In einer Bürgerkommune geht das eher auf Planung ausgerichtete Konzept »Bürger als Mitgestalter des Gemeinwesens«⁸¹ Hand in Hand mit dem Konzept »Bürgerengagement«⁸². Das ist ein konsequenter Schritt vom nur Wünschen zum Verwirklichen. Beide Bereiche ergänzen sich und finden Engagierte, wobei es offen bleiben kann, ob sich eine Person eher in einem und die andere eher im anderen Bereich engagiert. Beide Personen werden das tun, was sie gut können und gerne machen. Vorteilhaft ist jedoch, wenn Verantwortung für Planung und für Umsetzung übernommen wird, weil man schon bei der Planung die Folgen eines Wunsches mitbedenkt. Für die Kommune ergeben sich folgende Vorteile:

- Sie kann sich vom Ernst eines aus der Bürgerschaft herangetragenen Wunsches überzeugen, wenn sie die Beteiligung auch bei der Umsetzung und beim späteren Betrieb fordert.
- Die Bürgerinnen und Bürger achten auf das Geschaffene und behandeln es pfleglich.
- Die Bürgerinnen und Bürger achten die Leistungen, die die Kommune erbringt.

3.6 Kein Tugendterror

Wir leben in einer offenen und pluralistischen Gesellschaft und verteidigen sie als ein hohes Gut. Auch wenn sich viele Menschen an Aktivitäten beteiligen, die eine Bürgerkommune ausmachen, dürfen die anderen, die sich nicht an solchen Aktivitäten beteiligen, weder ausgegrenzt noch gebrandmarkt werden. Das ist nicht einfach, wenn Freiwilligkeit angesagt ist. Man glaubt, sich für die Gemeinschaft zu opfern, und sieht sich zur Forderung an andere berechtigt: »Also opfere Du auch etwas für die Gemeinschaft!«

Beängstigend wäre es, wenn auf diese Weise spießige oder kleinbürgerliche Vorstellungen gegenüber anderen durchgesetzt werden sollen und wir zum Tugendterror⁸³ kämen. Die Unterstützung der Polizei in der eigenen Nachbarschaft zur Erhöhung der öffentlichen Sicherheit darf nicht in Schnüffelei und Bevormundung der Mitmenschen ausarten. Private und öffentliche Rechte und vor allem die Grundrechte sind weiterhin zu achten, wichtiger noch, die in diesen Rechten zum Ausdruck gebrachte Offenheit und Toleranz sind auch für die Bürgerkommune inhaltliche Richtschnur und Begrenzung.⁸⁴

Ein gutes Bild bieten die vorhangfreien Wohnzimmerfenster in niederländischen Häusern. Es gehört sich nicht, vor dem Haus stehen zu bleiben und das Treiben im Wohnzimmer zu beobachten, zu kommentieren oder gar zu regulieren. Wenn aber Hilfe nötig wird, greift man ein. Distanz und Mitdenken sind gleichermaßen gefragt.⁸⁵

3.7 Örtlichkeit als Begrenzung und Erweiterung

Die Bürgerkommune hat als Bezugspunkt das Territorium einer Kommune, vielleicht auch einmal einer Region. Dies hat vielfältige Implikationen.

- Zunächst kommt es nicht darauf an, dass die Akteure Bürgerinnen und Bürger im engeren Sinn der Kommunalverfassungen sind, also aktives und passives Wahlrecht haben (insoweit ist der Begriff Bürgerkommune missverständlich). Einwohner sind ebenfalls angesprochen. Darüber hinaus können Akteure auch andernorts wohnen. Je weiter die »Entörtlichung«⁸⁶ voranschreitet, umso häufiger tritt dies auf. In Ballungsräumen kann es vorkommen, dass die Bewohner eine regionale Identität (oft

81 Im von der Hans-Böckler-Stiftung, der Bertelsmann Stiftung und der KGSt getragenen Netzwerk »Kommunen der Zukunft« ist dies einer der Zielpunkte.

82 KGSt 1999a

83 Meyer 1995 S. 74

84 Die Grundrechte schützen die Menschen in erster Linie vor Übergriffen des Staates. Sie beschreiben aber auch die minima moralia einer pluralistischen, offenen und toleranten Gesellschaft.

85 Neighbourhood Watch in Grossbritannien oder in den U.S.A.

86 Hill 1998

ergänzend zur Identität mit der engeren Gemeinde) entwickelt haben, die die Entörtlichung im engeren Bereich der Kommune überlagert.

- Das angestrebte Gemeinwohl ist primär auf das Territorium bezogen. Diese Begrenzung erlaubt aber weltweite Beiträge zur Bürgerkommune. Gute Beispiele sind Stadtjubiläen, an denen sich Menschen aus der ganzen Welt bei Vorbereitung und Durchführung beteiligen, zumal sich Identifikationen mit dem Herkunftsort der Vorfahren oft über Generationen erhalten. Auch deshalb tun Kommunen gut daran, engen Kontakt zu ihren Ehemaligen zu halten. Das Internet bietet dazu eine neuartige und erweiternde Basis.

3.8 Systemische Sicht: die örtliche Gemeinschaft und nicht die Kommune als Körperschaft

Zum besseren Verständnis der Bürgerkommune verhilft ein systemischer Blick, der sich auf die örtliche Gemeinschaft als System richtet.⁸⁷ In diesem System ist die Kommunalverwaltung, sowohl im engeren Sinne als Verwaltung als auch im umfassenderen Sinn als Politik und Verwaltung, ein Element neben all den Personen und Institutionen, die zum Gemeinwohl beitragen. Systemelemente der örtlichen Gemeinschaft sind

- selbstverständlich die Kommunalverwaltung (inklusive die Politik),
- aber auch die Wirtschaft sowohl mit ihren am Ort agierenden Handwerksbetrieben als auch mit ihren Niederlassungen multinationaler Unternehmen.
- der sog. Dritte Sektor mit seinen Vereinen, Verbänden und Kirchengemeinden, die besonders im kulturellen, sozialen Bereich oder im Umweltschutz wirken.
- andere öffentliche Hände, beispielsweise die Sozialversicherungsträger, die bei der Gesundheitsförderung eine große Rolle spielen können, oder höhere kommunale Verbände, die die überörtliche Sozialhilfe und die Betreuung psychisch Kranker oder Behinderter mit wahrnehmen. Aber auch die staatlichen Ebenen (in Deutschland ist es vor allem das Land) tragen zum Gemeinwohl vor Ort bei.⁸⁸
- Schließlich sind es die Bürgerinnen und Bürger selbst und zwar über ihre Aktivitäten in den vorher genannten Bereichen (als Beschäftigte der Kommune oder des Landes, als Politikerinnen und Politiker, als Vereinsfunktionäre, als Unternehmer) hinaus. Sie betreuen einen nahen Angehörigen oder einen Nachbarn, wässern die Straßenbäume vor dem Haus, beteiligen sich an Planungen, betätigen sich im Elternbeirat etc.

Bei dieser Blickweise gibt es nicht nur die üblicherweise als problembehaftet betrachteten und deshalb diskutierten Beziehungen von Politik und Verwaltung, von Verwaltung und Bürgerschaft beziehungsweise von Politik und Bürgerschaft. Weitaus mehr Beziehungen sind mitzudenken und zu beachten.⁸⁹ Sie beeinflussen sich gegenseitig und dürfen nicht isoliert betrachtet werden. Man kann sehr wohl von einer boundaryless organisation bzw. auf die Kommune bezogen von joined-up-government⁹⁰ sprechen. Dann geht es weniger um Organisationsänderung und mehr um Organisationszusammenarbeit, in dessen Folge sich die einzelnen Akteure ändern.

87 Eine ähnliche Sicht für regionale Strukturen ist zu finden bei Ansell 2000. Die Bürger spielen darin aber allenfalls vermittelt über Organisationen eine Rolle.

88 Das Land stellt Lehrer und Polizisten oder unterhält Hochschulen oder Museen, die für das geistige Klima und für die wirtschaftliche Entwicklung vor Ort oft ausschlaggebend sind. Der Bund betreibt die Standorte der Bundeswehr, die mit ihren Soldaten ebenfalls zum Gemeinwohl vor Ort beitragen.

89 Auch mehr als bei Banner 1999 mitgedacht, weil andere öffentliche Hände, wie der Staat, die Kammern und die Sozialversicherungsträger, auch zum Gemeinwohl vor Ort beitragen, jedoch nicht in das Bild der bannerschen kooperativen Demokratie passen.

90 Beide Begriffe finden sich bei Broussine 1999:

»the «complexity of human need» in society was such that it needed to be addressed by arrangements which transcend organisational boundaries. »Joined-up-ness« suggests that, somehow, numerous public, private and voluntary systems and sub-systems may be meshed together in a series of complex relationships in order to impact beneficially on the environment, society and the citizen.«

The idea that an organisation is separated from its environment by a fixed line has become increasingly unhelpful under such conditions. A new set of boundaries becomes more important, but these are more psychological than organisational.«

Dieser Blick lässt auch verstehen, warum von Social Capital gesprochen wird. Jedes der Elemente prägt und gestaltet.

3.9 Vernetzung und Netze – Selbstorganisation

Die Bürgerkommune ist Ausdruck der örtlichen Gemeinschaft, sie kennt kein Oben oder Unten, sondern Gleichordnung, sie trägt zum Gemeinwohl bei, indem alle Akteure, die selbst dazu beitragen können und wollen, in Selbstorganisation⁹¹ ihre Aktivitäten zusammenführen. Dazu bedarf es eines dichten und stets weiter zu knüpfenden Netzes von Menschen und Institutionen. Dies hatte sich in den Wandlungen der Demokratie hin zur kooperativen und verhandelnden Demokratie, in der der Staat (im Rahmen seiner Befugnisse) nicht mehr als »allmächtig« agiert, bereits angedeutet⁹² und wird in der Bürgerkommune nur weiter verstärkt. Wichtig ist dabei, dass die bisher übliche Verbindung zwischen Bürgerinnen und Bürgern und den anderen Akteuren nicht mehr über Parteien, Vereine, Verbände, Kirchen oder Gewerkschaften zu erfolgen braucht, sondern unmittelbar vonstatten gehen kann. Dies liegt im Zug der Zeit, ist gang und gäbe in der Wirtschaft und kulminiert in der Bürgerkommune.⁹³

Diese Entwicklung wird begünstigt durch die informationstechnische Durchdringung der Gesellschaft vor allem durch das Internet. Schon die Verwaltungsreform hin zur Dienstleistungskommune wird durch die heute gegebenen und absehbaren technischen Entwicklungen erleichtert,⁹⁴ erst recht die Reform hin zur Bürgerkommune.⁹⁵ Wollte man bisher eine große Zahl von Ansprechpartnern erreichen, musste man schon aus finanziellen Gründen Abstriche bei der Qualität der Information (inklusive Aktualität) machen. Die Presse⁹⁶ konnte diese Aufgabe nur zum Teil übernehmen. Dieser Trade-Off zwischen Reichhaltigkeit der Information und Reichweite ist heute und wird mit jedem Internetanschluss weiter entschärft. Reichhaltige Informationen lassen sich weltweit und überall erlangen.⁹⁷

Die Verbreitung geht aber nicht nur in eine Richtung. Das Internet eignet sich als »physisches Netz« zur Plattform für Partnerschaften »sozialer Netze«,⁹⁸ weil Kommunikation und Information wichtige Grundlagen für vernetztes Engagement sind. Die Querkommunikation zwischen den Bürgern wird wesentlich erleichtert. Neben die automatisierende und informierende Kraft⁹⁹ ist damit die vernetzende Kraft getreten. Diese »stärkt nicht einseitig den Staat als großen Bruder, sondern erleichtert, gerade umgekehrt, Demokratie von unten...«¹⁰⁰ Alle drei Kräfte erhöhen die Möglichkeiten der Nutzung und verstärken ihre Wirkung. Die Akteure sind über das Internet verbunden, Informationen können weltweit abgerufen und den Akteuren zugänglich gemacht werden, auch weit entfernte oder nicht zu den üblichen Zeiten erreichbare Akteure lassen sich einbeziehen. Die auf die Arbeitsteilung zwischen Anordnung und Ausführung verzichtende Selbstorganisation¹⁰¹ ist leichter möglich als ohne technische Vernetzung¹⁰² und erhält dadurch »kräftigen Rückenwind«. ¹⁰³ Virtuelle Marktplätze¹⁰⁴ mit breitem wirtschaftlichem aber auch Informationsaustausch

91 Steinmüller 1995

92 Mayntz 1992. Morath 1999 – er sieht das Vorhandensein von informellen Netzwerken als Erfolgsfaktor für das Zustandekommen von Public Private Partnerships an (S. 222). Kickert, Klijn, Koppenjan 1997 haben sich deshalb intensiv mit Netzwerken und mit der Arbeit in Netzwerken, in denen der Staat einer der Akteure ist, befasst

93 doch noch wenig untersucht. Siehe Rhodes 1997, S. xiii

94 dass sie noch zu wenig genutzt wird, ist eine der Paradoxien der Verwaltungsreform – siehe Plamper 1997, S. 618. Ausführlich zu den Möglichkeiten Reinermann 2000

95 Plamper 1999

96 inklusive Rundfunk und Fernsehen.

97 Reinermann 1996 S. 435 spricht von Omniszienz und von Omnipräsenz

98 Reinermann 2000

99 Zuboff 1988, S. 10: »Activities, events, and objects are translated into and made visible by information when a technology informates as well as automates.«

100 Reinermann 1996 S. 439

101 Reinermann 2000 S. 56

102 Schließlich ist Vernetzung nichts gänzlich neues. Es macht aber einen Unterschied aus, ob man einem Aufruf folgt, sich an den Versammlungsort begibt, später Informationen über Post, Telefon oder Fax erhält und sich als einzelner eigentlich nur mit der bis dahin gebildeten Organisationszentrale und mit wenigen anderen rückkoppeln kann, ansonsten warten muss, bis die nächste Versammlung stattfindet, um sein Anliegen vorzubringen.

103 Reinermann 2000 S. 57

104 Plamper 1999

werden entstehen und den für die örtliche Gemeinschaft so wichtigen realen Marktplatz zwar nicht ersetzen aber doch ergänzen.¹⁰⁵ So darf man annehmen, dass die Konsense in persönlichen Gesprächen gesucht werden und nicht über das Internet.

Die Vernetzung über das Internet und die E-Mail-Kommunikation ist außerdem das heute wirksamste Instrument zum Hierarchieabbau. Mitarbeiter können direkt mit dem Bürgermeister oder mit dem Vorstandsvorsitzenden kommunizieren, wenn nicht im Sekretariat Sperrlinien dazwischen gesetzt sind.

3.10 Die Kommune als notwendige Partnerin

In der Erkenntnis, dass sie nur eine Akteurin in der örtlichen Gemeinschaft ist, liegt für die Kommune eine heilsame Selbstbescheidung und Entlastung. Logisch betrachtet kommt ihr keine herausragende oder bevorrechtigte Rolle im Verhältnis zu anderen Akteuren zu. Sie ist eine Partnerin ebenso wie Sportverein A, Industrie- und Handelskammer B, Kirchengemeinde C, Selbsthilfegruppe D, Polizeiposten E, Hauptschule F, Werkzeugmaschinenfabrik G und Bürgerin H. Es ist wichtig, dass diese Selbstbescheidung von Politik und Verwaltung verinnerlicht wird.

Dennoch kommt der Kommune eine besondere Rolle zu – aus vier Gründen:

- Die Kommune hat eine riesige und im Vergleich zu allen anderen Akteuren die größte Leistungspalette, die weitaus häufiger und intensiver mit dem, was in einer Bürgerkommune geleistet werden kann, in Verbindung steht. Daraus folgt, dass sich die Kommune mit ihren bisherigen Aktivitäten der Bürgerkommune soweit wie möglich öffnen muss. Dies ist bei anderen Akteuren weniger der Fall, weil beispielsweise die Leistungspalette kleiner, ein unantastbarer Eigenraum zu respektieren ist (das Bekenntnis einer Kirchengemeinde) oder kein Interesse an der örtlichen Gemeinschaft besteht.
- Sie hat einen klaren Auftrag, für das Wohl ihrer Einwohner zu sorgen und kann deshalb alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung regeln. Art 28 Abs. 2 Satz 2 Grundgesetz gibt ihr eine große Gestaltungsfreiheit. Auch wenn sich die Kommune nicht jeden Aufgabenschuh anzuziehen braucht, kann von ihr doch auch Unterstützung für private Verantwortung erwartet werden.¹⁰⁶
- Die Kommune hat besondere Möglichkeiten, Freiwilligkeit zu organisieren und dazu auch einmal »sanften Druck« auszuüben. Man ist eher bereit, ihr ein solches Handeln zuzugestehen.
- Die Kommune ist die einzige demokratisch legitimierte Einrichtung, deren Legitimation thematisch nicht begrenzt und doch genau auf das Territorium der örtlichen Gemeinschaft bezogen ist. Auch wenn sich der Wahlkreis für den Bundestag oder den Landtag genau mit den Gemeindegrenzen deckt, richtet sich die Legitimation des oder der Abgeordneten nicht auf das Gemeinwohl in der Kommune sondern auf das Deutschlands oder des Bundeslandes.

Wahrscheinlich wird sich keine Bürgerkommune entwickeln können, wenn sie die Kommune nicht fördert oder ablehnt. Es kommt tatsächlich auf einen Willensakt der Kommune und auf eine Strategie in Richtung Bürgerkommune an.¹⁰⁷ Zunächst muss sie akzeptieren, dass sie nicht alleine das Gemeinwohl befördern kann, vielmehr auf viele Akteure angewiesen ist. Dann braucht sie nicht von Bürgerkommune zu reden, sie muss aber in ihrem Verhalten die Botschaft an alle anderen Akteure vermitteln, dass sie die Bürgerkommune¹⁰⁸ will, indem sie beispielsweise auf die Akteure zugeht, bevor sie selbst tätig wird, Eigenverantwortung fordert, allgemein Selbsthilfe fördert, Planungszellen einrichtet, Zugang zu Informationen und Angeboten bahnt, die Organisation nach außen wendet und die Beschäftigten für die

¹⁰⁵ Vermutlich folgt für die Kommune die neue Aufgabe, den virtuellen Marktplatz vor Überflutung und Unübersichtlichkeit zu schützen.

¹⁰⁶ Blanke, Schridde S. 10

¹⁰⁷ Diese Entscheidung wird man dem normativen Management im Sinne des umfassenden KGSt-Ansatzes zum Kommunalen Management zurechnen müssen. Siehe die Ausführungen zum konstitutionellen Entwicklungspfad bei Heinz 2000 S. 41ff. – Naschold 1997 S. 26ff und Naschold, Daley 1999b betrachten strategisches Management als fällige Herausforderung für die Kommunen und nennen als seine Kernbereiche: Management of Coordination Mechanisms, Cultural Change, Management of the Change Process. Inhaltlich stellen sie das Management of Uncertainty als zentral heraus.

¹⁰⁸ Hill 1999b

Vernetzung sensibilisiert. »A key feature of this would be managing new and emerging relationships by Local Government, taking on increasingly a Community Leadership role to meet the needs of our diverse communities within a framework of community governance.«¹⁰⁹ Ein solcher Wille der Kommune ist eine notwendige, wenngleich nicht hinreichende Bedingung für das Entstehen der Bürgerkommune, während die anderen infrage kommenden Akteure sich eher abseits stellen oder gar die Bürgerkommune ablehnen können, ohne damit deren Entstehen immer verhindern zu können.¹¹⁰

Damit ist nicht gesagt, dass sich Bürgerengagement ohne die Kommune nicht entwickeln kann. Zum einen ist die Kommune kein Monolith, und so mag es Einrichtungen innerhalb der Kommunalverwaltung geben, die Bürgerengagement unterstützen, ohne dass es die offizielle Linie der Kommune ist, zum anderen gibt es »kommunefreie Zonen«, thematisch begrenzt und/oder auf einen Teilort bezogen, in denen das Verhalten der Kommune keine oder keine große Bedeutung hat. Schließlich gibt es seit jeher Einrichtungen, die Bürgerengagement zum Prinzip erklärt haben (Kirchen, Wohlfahrtsverbände). Es kommt also darauf an, welchen Platz die Kommunen in einem Netz einnehmen.¹¹¹

3.11 Vertrauen

Die Bürgerkommune kann ohne einen Vorschuss an Vertrauen seitens der Akteure nicht entstehen und ohne Vertrauen nicht bestehen. Der mit dem eigenen Engagement erhoffte Mehrwert kann ohne Vertrauen nicht zustande kommen, weil ihn die Kosten für Installation und Überwachung von Vorkehrungen, die den durch Fehlverhalten der anderen Akteure möglichen Schaden minimieren sollen, übersteigen.¹¹²

Vertrauen müsste für demokratisch legitimierte Einrichtungen zum Problem werden, weil ein Grundprinzip der Demokratie, sie ist organisiertes Misstrauen mit »Checks and Balances« und »Countervailing Powers«, in Frage gestellt ist.¹¹³

Die Bereitschaft zum Vertrauen gibt es dann, wenn man sich im eigenen sozialen Kontext gegen Vertrauensbrüche wappnen kann. Die Demokratie liefert dafür eine Art Versicherung, wenn man sich auf ihre Prinzipien verlassen kann, weil sie beständig und allgemein angewandt und dagegen die ihnen innewohnenden Kontrollmechanismen sparsam, sozusagen als letzte Hoffnung eingesetzt werden. Dann kann sich eine Art Metavertrauen als Rückversicherung für alles andere Vertrauen entwickeln. Darin zeigt sich das Paradox der Demokratie:¹¹⁴ die weitgehende Möglichkeit von Kontrollen wird ausgeglichen durch ihre zurückhaltende Wahrnehmung.

Vertrauen ist wesentlich beeinflusst durch Vorerfahrungen und muss mit großer Geduld aufgebaut werden,¹¹⁵ wobei es nicht reicht, sich des gegenseitigen Vertrauens zu versichern. Klare Verhältnisse sind ebenfalls nötig: Kompetenzen sind verteilt, Aufgaben zugewiesen, Regeln vereinbart.

Ein besonderes Problem stellt die Tatsache dar, dass auch Menschen, die sich nicht persönlich kennen, in einer Bürgerkommune vernetzt sind und zusammenarbeiten. Man hat herausgefunden, dass man auch in virtuellen Teams vertrauensvoll zusammenarbeiten kann.¹¹⁶ Es entwickelt sich aber anders als bei persönlicher Zusammenarbeit: nicht langsam in Stufen, vielmehr entsteht es in den ersten Interaktionen der Teammitglieder.

109 Bertelsmann Stiftung 1999

110 ausser sie sind »Vetomächte« und damit zum Verhindern in der Lage. Vetomächte gibt es in jeder Kommune in unterschiedlichen Zusammensetzungen. Ziel muss es sein, deren Zahl zu minimieren. Dazu Cusack 1997 S. 20 ff

111 Ansell 2000 S. 310 spricht von »network centrality«, wenn man sich »at the nexus of a web of networks that enables them to adopt a critical brokerage role bringing actors together« befindet. Kickert, Klijn, Koppenjan 1997 S. 177ff zielen in die gleiche Richtung, wenn sie den Staat dort verortet sehen.

112 Dazu Hindmoor 1998

113 Dazu Pröhl, Plamper 2000, S. 117

114 Sztompka 1997

115 Hindmoor 1998 S. 35 spricht von »embeddedness«, von Eingebundensein der Akteure. Von diesem Zustand aus kann sich Kooperation entwickeln.

116 Coutu 1998

3.12 Zwischen Markt und Staat

Bevor die Bürgerkommune in einen ordnungspolitischen Rahmen eingeordnet werden kann, ist die Frage zu vertiefen, weshalb Personen oder Institutionen dergestalt aktiv werden, dass man von einer Bürgerkommune sprechen kann.¹¹⁷ Zunächst ist die Erkenntnis von Bedeutung, dass keiner der Akteure (unabhängig von Machtunterschieden) die von ihm verfolgten Ziele allein oder ebenso gut allein zu erreichen vermag.¹¹⁸ Diese Erkenntnis könnte sie zum Aufgeben der Ziele und zum Nichtstun veranlassen. Was sind dann die Mehrwerte für die einzelnen Akteure in ihrem bürgerschaftlichen Engagement?¹¹⁹

Obwohl es altruistische Menschen gibt, die sich gerne für andere einsetzen, ohne deshalb einen wie auch immer gearteten Gewinn zu erwarten, die den Drang nach sinnvoller Tätigkeit und nützlich Sein verspüren, reicht dieses Potenzial an Menschen aller Wahrscheinlichkeit nicht aus, um soviel Social Capital aufzubauen, dass man von einer Bürgerkommune sprechen kann.

Ein anderer Auslöser für Engagement ist hier als altruistischer Egoismus bezeichnet. Die daraus folgende Interaktion wird durch verschiedene Motive gespeist, weshalb man in der Spieltheorie von »mixed-motive games« spricht. »Dort wo ... Netzwerke imstande sind,

- durch Interaktion
- ungeachtet divergierender Interessen ihrer Mitglieder
- absichtsvoll kollektive Outputs zu produzieren

könnte man ihre dominante Logik am besten als Verhandlung beschreiben. Während Austausch und strategische Interaktion durch ein Kalkül aus individuellem Interesse geleitet werden und das Ergebnis der Evaluation aus derselben »egoistischen« Perspektive evaluiert wird, zielen Verhandlungen typischerweise auf ein gemeinsames Ergebnis ab.«¹²⁰ Das gemeinsame Ergebnis muss also für die Mitglieder wertvoller sein als die Erfüllung ihrer Eigeninteressen. Man weiß heute auch, dass der Eintritt in Verhandlungen allein durch Eigeninteresse motiviert sein kann, sich aber im Austausch von Informationen die Bereitschaft zum Kompromiss oder zur Lösung für ein gemeinsames Problem oder zur gerechten Verteilung verstärken kann.¹²¹

Verhandlungen sind nicht die einzig mögliche Netzwerklogik, schließlich können Netzwerke auch zur besseren Verteilung knapper Ressourcen durch weitgefächerten Austausch führen. Für sie ist charakteristisch, dass sie »imstande sind, freiwillige und gezielte (oder zumindest bewusste) Koordination und Zusammenarbeit zu bewirken, und zwar auf eine Weise, die weder für Märkte noch für Hierarchien typisch ist.«¹²² In diesem Zusammenhang ist bereits auf die Lage im real existierenden Sozialismus hingewiesen worden und das was man auf russisch »blat« nennt. Man sichert sich seine Existenz durch weitreichende Austauschbeziehungen, wobei man ein – nirgendwo festgehaltenes – blat-Konto aufbaut. Wenngleich wesentlich enger gefasst, gibt es solche Initiativen auch bei uns. Zeitbörsen erlauben den Tausch von Computerinstallieren gegen Kinderhüten (mit einem Konto, das in »Talenten« geführt wird). So scheinen bargaining und Austausch die Netzwerklogik und damit auch die Bürgerkommune zu bestimmen »im Unterschied zur Marktlogik des Wettbewerbs und der Logik von Autorität und Gehorsam.«¹²³ Insoweit handelt es sich bei der Bürgerkommune um ein Hybrid von Markt und Staat.

Da Austausch sich normalerweise in Markttransaktionen manifestiert, muss es sich um einen weitergefassten »generalisierten Austausch« handeln, der eher multilateral als bilateral, eher indirekt

117 Erstaunlicherweise geht darauf die Literatur nicht ein. Man betont allgemein den (Mehr-)Wert der Bürgerkommune. Das ist für einen Wirtschaftswissenschaftler mit seiner Vorstellung vom homo oeconomicus zu wenig.

118 Kickert, Klijn, Koppenjan 1997 S. 177f

119 Diese Fragen werden für die Herausbildung von Unternehmen in der Institutionenökonomik behandelt. Siehe Coase 1937

120 Mayntz 1992 S. 26 – kursiv von der Autorin

121 Benz 1991

122 Mayntz 1992 S. 26 und Ansell 2000 S. 305 ff

123 Mayntz 1992 S. 25

(Ringtausch) als direkt, eher eine Vielzahl von Ressourcen (insbesondere Unterstützung) als nur eine beinhaltet, und das ohne Orientierung an Marktpreisen.¹²⁴ Geld fließt in einer Bürgerkommune nur, um die Gleichheit zu wahren oder um Vorteile der Gemeinschaft zu kompensieren.¹²⁵

Ein bisher nicht in diesem Zusammenhang erörtertes Interesse könnte in Allmende-Situationen¹²⁶ begründet sein, die man entweder schafft oder denen man sich anschließt. Es geht um die Aneignung eines öffentlichen und gleichzeitig begrenzten Gutes, die Weidemöglichkeit auf Schweizer Bergwiesen oder auf dem Dorfacker in Neuengland (die dort übliche Bezeichnung »commons« weist auf diese Herkunft hin), die Bewässerung von landwirtschaftlichen Flächen, die Versorgung der Bevölkerung mit Trinkwasser, den Fischfang in Binnen- oder Meeresgewässern bis hin zum Walfang, die Jagd. Bei allen Problemen, mit denen Allmendesituationen behaftet sind (wegen der inhärenten Gefahr der Überinanspruchnahme spricht man von der Tragik der Allmende), ist doch erstaunlich, dass es über Jahrhunderte hinweg stabile Allmenden gegeben hat und dass immer wieder neue hinzu kommen. Die Allmende regelt die Aneignung eines begrenzten öffentlichen Gutes so, dass das Gut auf Dauer erhalten bleibt und die Nutznießer zufrieden sind, indem alle zu ihrem Recht kommen. Dies geschieht besser ohne den Staat durch Selbstregulation. Ob etwas ein öffentliches Gut ist oder nicht, ist eine Frage der Rechtsordnung und damit eine Frage politischer Gestaltung.¹²⁷ Während die Erfolgsbedingungen für Allmenden einigermaßen geklärt sind,¹²⁸ scheint die Frage, ob und wie Allmenden zu schaffen sind, um wirtschaftliche oder soziale Probleme besser als bisher zu lösen, nicht geklärt.¹²⁹ Der Reiz von Allmende-Situationen für die Bürgerkommune läge darin, dass es nicht nur um die Aneignung eines öffentlichen Gutes geht, sondern auch um das Schaffen dieses Gutes.

Für den homo oeconomicus des Wirtschaftswissenschaftlers bietet sich bekanntlich der Markt als geeigneter Raum zum Wirtschaften an. Ihm zur Seite gestellt ist der Staat zumindest zur Sicherung des inneren und äußeren Friedens und zur Aufrechterhaltung des Marktes, und gewöhnlich diskutiert man in der Ordnungspolitik die Frage, was der Staat tun und was dem Markt überlassen bleiben solle. Dabei bleibt altruistisches Verhalten zumindest für Wirtschaftswissenschaftler unberücksichtigt, ebenso der altruistische Egoismus, der sich in blat- oder Allmende-Situationen niederschlägt. Diese Antriebskräfte gehören aber zum Grundprinzip aller Handlungen für die Gemeinschaft, sind für die Bürgerkommune konstitutiv und verlangen weitere theoretische Auseinandersetzung, zumal eingewandt wird, dass der Staat europäischen Zuschnitts die Angehörigen des Dritten Sektors de facto in die Nähe des Staates gerückt habe und die Zivilgesellschaft (ebenfalls europäischen Zuschnitts) in der politischen Auseinandersetzung nicht auf der Seite der Freiheit und der Privatautonomie stünde.¹³⁰ Die Koordinaten von Markt, Staat und Zivilgesellschaft sind neu zu vermessen und reichen weit über die Kommune hinaus.

124 Mayntz 1992 dito – Dieser Austausch geht deshalb über das in Genossenschaften Übliche hinaus. Der Unterschied ist ein gradueller.

125 Beim Blockpark haben nicht nur die ihn pflegenden Anwohner etwas davon, sondern alle Besucher. Das Geld für den Kauf von Pflanzen oder Geräten kann man als Kompensation des externalisierten Vorteils der Allgemeinheit betrachten.

126 Dazu ausführlich Ostrom 1999 und kurz unter ökologischer Fragestellung Hopfenbeck 1998 S. 828 f

127 So gibt es in einigen Bundesländern über das Einführungsgesetz zum Bürgerlichen Gesetzbuch weiterhin »Realgemeinden«, Zusammenschlüsse der Dorfbewohner zu gerechtem Holzeinschlag bei nachhaltiger Waldbewirtschaftung.

128 Ostrom 1999 S. 115 ff nach der Beschreibung langlebiger robuster Allmenden

129 Dazu liefert Ostrom S. 241 ff auf Allmendesituationen bezogen das Forschungsprogramm vor allem im Rahmen der Institutionenökonomik und bietet im Vorwort zur deutschen Ausgabe bereits einen Teil der Antworten auf empirischer Basis (S. XVIII – XX).

130 Neue Zürcher Zeitung 2000 – Darin wird zumindest anerkannt, dass die Zivilgesellschaft das menschliche Bedürfnis nach Gemeinschaft befriedigt.

4 Definition der Bürgerkommune

Nach der Klärung der Voraussetzungen und der Merkmale ist eine Definition der Bürgerkommune möglich:

In einer Bürgerkommune wirken Menschen, private und öffentliche Institutionen, darunter die Kommune, bezogen auf ein kommunales oder regionales Territorium freiwillig, zur Förderung des Gemeinwohls gleichberechtigt, kooperativ und sich ergänzend (Koplanung und Koproduktion) zusammen. Niemand ist ausgeschlossen.

5 Einwände und Probleme

Einwände gegen die Bürgerkommune und Probleme auf dem Weg dorthin gibt es zuhauf. Wären manche Einwände stichhaltig, würden sie die Bürgerkommune verbieten. Sie sind in diesem Abschnitt zuerst dargestellt.

Bei den Problemen ist festzustellen, dass es kaum und vor allem keine validierten Erfahrungen gibt. Vieles bleibt noch Spekulation.¹³¹ Doch ist es besser, Probleme am Anfang zu erwarten, die sich später als nicht vorhanden herausstellen, als sie zu übersehen und von ihnen überrascht zu werden. So kommt es zu dieser Darstellung. Für manche Probleme bieten sich Lösungen an. Sie sind deshalb mit dargestellt.

Wichtig ist in diesem Zusammenhang wissenschaftliche Begleitung möglichst von Anfang an. Einmal bietet sich teilnehmende Beobachtung an, um die Reform besser zu erfassen. Zum anderen bietet es sich an, Kennzahlen und Messgrößen zu vereinbaren. Auf dem Weg von der Behörde zur Dienstleistungskommune anhand des neuen Steuerungsmodells wurde wissenschaftliche Begleitung schmerzlich vermisst, und so besteht kaum Einigkeit, wie weit die Reform vorangeschritten ist, ob sie stagniert oder weiter geht, welche Erfahrungen dabei gemacht worden sind und ob es Erfolgs- oder Misserfolgskriterien gibt.¹³²

5.1 Bürgerkommune gegen repräsentative und direkte Demokratie?

Gegen die Bürgerkommune wird ebenso wie gegen Bürgerbewegungen allgemein eingewandt, dass damit die Demokratie in ihren Ausdrucksformen der repräsentativen Demokratie und der direkten Demokratie ausgehöhlt würde. Dieser Einwand ist dann begründet, wenn es dem Staat bzw. der Kommune nicht oder schlechter möglich ist, die jeweiligen Aufgaben zu erfüllen.

Die öffentliche Hand erfüllt ihre Aufgaben zunächst durch einen geeigneten Rechtsrahmen und die Durchsetzung seiner Geltungskraft. Dies wird von der Bürgerkommune kaum berührt, außer dass dieser Rechtsrahmen auch für ihre Akteure nötig ist. Wichtig ist nur, dass der Rechtsrahmen weit genug ist, damit die Akteure nicht behindert werden.

Im weiteren erfüllt die öffentliche Hand ihre Aufgaben durch Leistungen, die sie hoheitlich oder privatrechtlich erbringt. Hier ist die Bürgerkommune relevant, sei es durch Eigenproduktion der anderen Akteure oder durch Koproduktion. Die Kommune wird ihr Angebot an die Gegebenheiten anpassen und

- Leistungen entweder nicht erbringen oder
- ihre Leistungen so gestalten, dass die anderen Akteure bei ihrer Leistungserbringung unterstützt werden, oder
- sich mit einer Teilleistung in eine koproduzierte Gesamtleistung einklinken.

In allen drei Fällen sind Entscheidungen der Kommune nötig, die nur sie durch ihre Organe treffen kann. Wenn die Kommune die Bürgerkommune bejaht, wird sie diese Entscheidung in intensivem Meinungsaustausch und möglichst breitem Konsens treffen. Es bleibt aber eine autonome Entscheidung der Kommune.

Hinzu kommt die planende Tätigkeit – einmal in Form der räumlichen, zum andern in Form der finanziellen Planung (Haushaltsplan, Finanzplanung) und schließlich in Form der übergreifenden Stadt- (Kreis-, Gemeinde-)Entwicklungsplanung sowie der Fachplanungen für einzelne politische Gestaltungsfelder. Vor

¹³¹ van Thijn (2000) hat sich damit befasst und kommt zu ähnlichen Erörterungen.

¹³² Deshalb ist es erfreulich, dass die Hans-Böckler-Stiftung wissenschaftliche Begleitung unterstützen will oder die evangelische Fachhochschule Freiburg für den Weg Baden-Württembergs begleitend tätig ist. Für die Einführung des neuen Steuerungsmodells würden sich auch heute noch bessere Erkenntnisse gewinnen lassen: man bräuchte nur die Kunden intensiver nach ihrer Zufriedenheit mit einzelnen Leistungen zu fragen. Ausserdem gibt es gute Hinweise aus Ländern mit starker direkter Demokratie. Dort hatte das Volk den Veränderungen zugestimmt.

allem bei der räumlichen Planung haben sich in der Vergangenheit Probleme bei der Konsensfindung ergeben, die zu zahlreichen Bürgerinitiativen und auch zu neuen Parteien, von denen »Die Grünen« im Bundestag vertreten sind, geführt haben. Von den dazu befugten Organen getroffene Entscheidungen wurden mit mehr oder weniger großem Erfolg bekämpft oder einfach nicht beachtet. Diese Konfrontation oder »Krise regulativer Politik«¹³³ aufzubrechen und die Entwicklung in vernünftige Bahnen zu lenken, war das Ziel der damals in Politik und Verwaltung Verantwortlichen. Der in der Bürgerschaft vorhandene Sachverstand sollte einbezogen werden (dazu diente beispielsweise die Planungszelle). Die gesellschaftlich relevanten Gruppen sollten auf jeden Fall dem zu findenden Ergebnis zustimmen oder ihm zumindest nicht widersprechen. Also wurde mit ihnen verhandelt und nach gemeinsam getragenen Lösungen gesucht (man spricht deshalb von Verhandlungsdemokratie¹³⁴). Der Staat und die Kommune verließen ihr hoheitliches Podest und stellten sich auf die Ebene der Bürgerinnen und Bürger, die sich in Initiativen engagierten. Aber auch in diesen Entscheidungen bleibt das Letztentscheidungsrecht bei der Politik, so dass von einer Aushöhlung der Demokratie nicht gesprochen werden kann.

Auch beim Weiterschreiten auf diesem Weg hin zur Bürgerkommune ist die Demokratie nicht in Frage gestellt, außer wenn es der Kommune verwehrt wäre, bei Bedarf Entscheidungen im Rahmen ihrer Befugnis im Sinne des Gemeinwohls und gegen starke Interessengruppen zu treffen. Rechtlich ist dies sicher nicht der Fall, doch faktisch durchaus möglich, weil die Kommune damit rechnen muss, dass sie einzelne Akteure in ihrem Tun und Mittun verliert und möglicherweise zu ihren Gegnern macht. Diese Akteure könnten versucht sein, die Kommune zu »erpressen« und ihre Vetomacht auszuspielen. Hier muss die Kommune eine Vorentscheidung treffen, ob sie die Bürgerkommune will oder nicht, und sich später immer wieder über deren konkrete Ausgestaltung, dazu kann auch der Dissens zu starken Interessengruppen gehören, Gedanken machen und für Ihren Anteil an der Bürgerkommune Entscheidungen treffen. In allem hat sie selbständig agierende Partner und findet kein unbeackertes Feld vor.

Nicht zu vergessen ist, dass die Akteure in einer Bürgerkommune weitgehend identisch sind mit den Wählern und Abstimmungsberechtigten. Dies sollte eine Harmonisierung eher gestatten. Man darf somit von einer Förderung der Demokratie durch die Bürgerkommune ausgehen, weil sie sich nicht in Wahlen und Abstimmungen erschöpft. »Neue Formen des Dialogs und der Kommunikation, der Abstimmung und Beteiligung müssen Bestandteil unserer Informations- und Mediengesellschaft, der Bürgerkommune werden.«¹³⁵ Die Kommune braucht keine Rückzugsgefechte um Rechte und Zuständigkeiten zu führen; sie kann ihren Gestaltungsauftrag und die Sorge um das Gemeinwohl in den Vordergrund stellen.

Das Problem liegt darin, dass anders als bei Wahlen und Abstimmungen mit gesetzlich vorgegebenen Zugangsvoraussetzungen der Zugang zur Bürgerkommune faktisch begrenzt sein kann. Man verbindet sich in einem Stadtteil mit der Polizei, um andere aus anderen Stadtteilen fernzuhalten. Man ist nur zum Mitmachen bereit, wenn andere nicht mitmachen. Sobald dies geschieht und sich die Kommune darauf einlässt, ist die Demokratie gefährdet. Da sie die Menschen nicht zu einem einschließenden, einbeziehenden Verhalten zwingen kann, ist sie – wenn sie auf die Beiträge solcher Bürger nicht verzichten will, zu kompensatorischen Maßnahmen verpflichtet, damit alle zu ihrem Recht kommen. Die Kommune tut also gut daran,

- Voraussetzungen für den Einschluss aller zu schaffen (beispielsweise Auswahl der Teilnehmerinnen und Teilnehmer an einer Planungszelle durch Los, finanzielle Unterstützung nur, wenn niemand ausgeschlossen wird) und
- Kompensationsmechanismen zu entwickeln, damit in der Kommune alle zu ihrem Recht kommen (kommunale Hausaufgabenbetreuung, wenn bestimmte Kinder in der bürgerschaftlichen Hausaufgabenbetreuung nicht zum Zug kommen, Anwaltsplanung für nicht vertretene Gruppen in einem Planungsprozess).

Damit sollten die Gefahren für die Demokratie gebannt sein und trotzdem die Vorteile bürgerschaftlichen Mittuns genutzt werden können. Nicht zu vergessen ist, dass in einer Bürgerkommune Menschen

133 Mayntz 1979, Spiegel 1996

134 Spiegel 1996

135 Katz 2000

zusammenkommen, die sich sonst nie begegnen würden, und damit Vorurteile abgebaut sowie die Interessen auch sonst ausgegrenzter Gruppen berücksichtigt werden.

5.2 Macht: Sind Politik und Verwaltung Verlierer?

Immer wieder wird die Befürchtung geäußert, Politik und Verwaltung würden in einer Bürgerkommune an Macht verlieren.

Die Machtfrage spielte bekanntlich schon beim Neuen Steuerungsmodell eine große Rolle, wobei sie am Verhältnis von Politik und Verwaltung diskutiert wurde. Das Neue Steuerungsmodell würde die Verwaltung stärken und der Politik Einfluss wegnehmen, war die oft geäußerte Meinung. Dieses Argument ist in zweierlei Hinsicht durch gute Praxis widerlegt:

- Inhaltlich: die Politik kann bessere und vor allem die wichtigen Entscheidungen treffen, wenn sie sich auf gute Berichte verlassen kann (dies im Gegenzug für dezentrale Ressourcenverantwortung). Sie gewinnt damit. Die Verwaltung kann Leistungen besser erbringen, wenn ihr nicht in jedes Detail hineingeredet wird. Sie gewinnt ebenfalls.¹³⁶ Voraussetzung ist eine Verhaltensänderung bei den politischen Akteuren. Sie ist in einer beträchtlichen Zahl von Kommunen schon erfolgt.
- Im Vorgehen: in immer mehr Kommunen sind Räte oder Kreistage aktiv, nicht um die Verwaltungsreform zu stoppen, sondern um ihr die von ihnen gewünschte Richtung zu geben.¹³⁷ Dies tun sie deshalb, weil sie erkennen, dass sie bei der Reform gewinnen können – nämlich durch eine qualitative Verbesserung der Verhältnisse und damit auch eine Verbesserung ihrer Arbeit.

Bereits im Zusammenhang mit dem Neuen Steuerungsmodell war darauf hingewiesen worden, dass die Zweierbeziehung Politik und Verwaltung nicht ohne die Bürgerinnen und Bürger gesehen werden kann. Folgerichtig ist von einer Dreiecksbeziehung zu sprechen.¹³⁸ Verlieren Politik und Verwaltung, wenn die Bürgerinnen und Bürger einen über Wahlen und Abstimmungen hinausgehenden Part spielen? Dies würde zutreffen, wenn sie die bisherigen durch Politik und/oder Verwaltung getroffenen Entscheidungen lediglich durch eigene Entscheidungen, so bei der Einführung oder Erweiterung der direkten Demokratie, ersetzen würden.

In der Bürgerkommune sollen die Bürgerinnen und Bürger über andere Formen der Mitgestaltung und des Selbsttuns zu besseren Ergebnissen beitragen – einmal hinsichtlich der Entscheidungsfindung in kommunalen Planungen und zum anderen hinsichtlich des Outputs an gemeinwohlrelevanten Leistungen. Auch hier ist der Hinweis auf die qualitative Verbesserung geboten, die dazu führt, dass trotz eines Mehrs an bürgerschaftlichem Engagement Politik und Verwaltung nicht zu verlieren brauchen, sondern ebenfalls gewinnen können.¹³⁹ Man kann mit gutem Grund behaupten, dass die Politik in der Bürgerkommune mehr und intensiver gefordert ist. »Decisive political leadership«¹⁴⁰ ist hilfreich, wenn das Schiff Bürgerkommune Fahrt gewinnen und auf Kurs bleiben soll. Nur manifestiert sich diese Führungskraft anders als früher, im Allianzen bilden. Es gibt aber genügend Hinweise, dass dies vor allem von der Politik nicht gesehen wird.¹⁴¹

Die Machtfrage spielt für andere Akteure einer Bürgerkommune ebenfalls eine Rolle. Im Gesundheitswesen müssen die Ärzte, die pharmazeutischen Unternehmen und ihre jeweiligen Verbände zugunsten der Verbesserung des Gesundheitswesens über Bürgerbeteiligung auf ihre angestammte Macht verzichten und sie sich über ein vertrauensvolles Arzt-Patientenverhältnis und hervorragende öffentliche Aufklärung

¹³⁶ Im einzelnen KGSt 1996 und KGSt 1999b

¹³⁷ Der Verfasser ist in Kommunen an der Nahtstelle von Politik und Verwaltung tätig. Heute geht es auch in der Politik nicht mehr um das Ob der Reform sondern um die richtige Ausgestaltung der Schnittstelle.

¹³⁸ KGSt 1996 S. 42

¹³⁹ Bei dieser Gewinner-Lösung erübrigt sich die Frage, ob nicht der Souverän Bürgerschaft für sich steht und Politik und Verwaltung nur abgeleitete Rechte haben – mit der Folge, dass ein »Machtverlust« für Politik und Verwaltung zu rechtfertigen wäre.

¹⁴⁰ van Thijn (2000)

¹⁴¹ Zachow 2000

wieder erwerben.¹⁴² Ob damit bereits die Patienten dabei sind, das Ruder zu übernehmen,¹⁴³ ist eine offene Frage.

5.3 Wird die Politik entlastet?

Man spricht gerne von einer Überforderung der Politik, die für alle Wehwehchen der Gesellschaft ein Pflaster bieten soll. Über Ursache und Wirkung braucht an dieser Stelle nicht entschieden zu werden. Unabhängig davon, ob die Politiker den Bürgern nichtgewünschte Annehmlichkeiten aufdrängen oder die Bürger nach mehr Staatsleistungen rufen, ist die Frage von Bedeutung, ob die Politik in einer Bürgerkommune entlastet wird.

Diese Frage ist insoweit zu bejahen, als

- Planungsentscheidungen inhaltlich besser und von einem größeren Teil der Menschen akzeptiert werden¹⁴⁴ und
- Leistungen koproduziert werden, also nicht mehr oder nicht mehr ganz von der Kommune herzustellen sind. Sie erhalten auf jeden Fall einen höheren ideellen Wert und werden möglicherweise auch noch billiger, sodass die Kommunalhaushalte entlastet werden.

Allerdings gestaltet sich das politische Prozedere in einer Bürgerkommune anders. Hier kommt es sehr auf die Politik selbst an, auf ihre Verantwortungsfreude, ihre Offenheit, ihre Sprache und ihren Respekt für die zahlreichen Akteure. »The horizontalisation of society, based on the political awareness of citizens and the emergence of the civil society, should have given politics wings.«¹⁴⁵

5.4 Bürgerkommune kontra Ehrenamt?

Wir haben doch schon das Ehrenamt (und zunehmend Schwierigkeiten, Ehrenamtler als Schöffen, Wahlhelfer, Mitglieder von Universitätsgremien oder von Organen der gesetzlichen Versicherungen, Ratsmitglieder etc. zu gewinnen). Dieser Einwand gegen die Bürgerkommune ist oft zu hören. Zunächst ist der Hinweis wichtig, dass das Ehrenamt seine Bedeutung im Gemeinwesen behalten wird, sich allenfalls die Aufgabeninhalte verändern werden. Nichts anderes gilt für die zahlreichen »ehrenamtlichen Helfer« der Wohlfahrtsverbände.

Die verschiedenen Ehrenämter stehen heute wie Solitärbäume nebeneinander und ergeben noch keinen Wald. In einer Bürgerkommune findet das Ehrenamt seinen gebührenden Platz im Rahmen bürgerschaftlicher Aktivitäten. Der Staat hebt nämlich das Ehrenamt heraus, indem er Wahlen, eine (allerdings umgehbare) Verpflichtung zur Übernahme und gewöhnlich Auslagenersatz vorsieht. Dieses Privileg wird nicht beeinträchtigt, wenn sich immer mehr Menschen für die Gemeinschaft einsetzen. Wahrscheinlich ist es gerade umgekehrt: in einer Bürgerkommune wird der Wert der einzelnen Ehrenämter anerkannt und werden damit die Rekrutierungsprobleme verringert. Der Pflicht zur Übernahme wird wieder der nötige Ernst verliehen.

Zudem hat sich die Engagementbereitschaft gewandelt – hin zur Selbstentfaltung mit Austrittsoption. Diese Art der Engagementbereitschaft findet im gesetzlichen Ehrenamt und bei den ehrenamtlichen Helfern möglicherweise nicht genügend Widerhall. Die Folge wäre das Brachliegen der Engagementbereitschaft, wenn es nicht in einer Bürgerkommune ausgeschöpft würde.

142 Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung 2000 – Coulter S. 200 »Die Mächtigen sind also gefordert, ihren Umgang mit den Bürgern zu ändern, da sie ansonsten deren Vertrauen verlieren werden. Die Zukunft der Gesundheitssysteme, wie wir sie kennen, hängt davon ab, ob es gelingt, den Bürgern und Patienten Entscheidungsmacht zu verleihen und sie somit zur Partizipation zu befähigen.«

143 Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung 2000 – Vienonen S. 58

144 So wird in der Gemeinde Halbergmoos die Kindergartengebühr von den Eltern festgesetzt – durchaus in vernünftigem Rahmen.

145 van Thijn 2000

5.5 »Vernichtung« von Arbeitsplätzen

Dieses Argument wird allenthalben gegen Bürgerengagement verwendet. Gewerkschaften oder Personalräte fordern bisweilen, der öffentliche Dienst solle die Arbeitslosigkeit durch eigene Kräfte beseitigen, und die Wirtschaft (vor allem das Handwerk) sieht ihre Aufträge davon schwimmen, weil sie durch Bürgerleistungen kompensiert werden.

Die Kommune ist im allgemeinen nicht weiter in der Lage, der Wirtschaft und den Bürgerinnen und Bürgern mehr Steuern und Abgaben aus den Taschen zu ziehen. Es geht dann nur darum, mit den vorhandenen Mitteln das Optimum an Gemeinwohl zu erreichen.¹⁴⁶ Dabei wird sich die Kommune zunächst zwischen Kaufen oder Selbermachen zu entscheiden haben, wobei für Selbermachen kein allgemein begründeter Vorteil zu erkennen ist. Mit Bürgerengagement sind entweder bessere Ergebnisse oder mehr Leistungen möglich. Es kommt jedenfalls zu keiner Vernichtung von vorhandenen oder zur Nichtschaffung von wünschenswerten Arbeitsplätzen, einfach weil das Geld fehlt. Wo nichts ist, kann auch nichts vernichtet werden.

Man kann umgekehrt argumentieren und bürgerschaftliches Engagement als qualifizierende Vorstufe eines regulären Arbeitsverhältnisses betrachten. Schließlich erwirbt man Kenntnisse und knüpft Kontakte und hat so ein plus bei Bewerbungen.¹⁴⁷

5.6 Viel Push, wenig Pull

Wie Bürgerengagement entsteht, ist sicher eine der spannenden und noch ungelösten Fragen. Die engagementbereiten und mit altruistischem Egoismus ausgestatteten Bürgerinnen und Bürger befinden sich nämlich in einem Dilemma. Sollen sie sich engagieren, ohne zu wissen, dass andere mitmachen, oder ob das gewünschte Ergebnis zustande kommt. Am Ende hat man sich engagiert und ist der Dumme, weil nichts geschehen bzw. verändert ist. Die Situation ähnelt dem Gefangenendilemma, indem man nicht weiß, wie der andere Verdächtige aussagt. »Im Vorfeld von Verhandlungen erweisen sich vielfach Missverständnisse, ungeschickte Äußerungen einzelner Beteiligten oder übervorsichtige Reaktionen als Hindernis für ein Zusammenwirken der relevanten Akteure. ... Selbst wenn alle Beteiligten bedingt verhandlungsbereit sind, d. h. unter der Voraussetzung, dass die Kontrahenten ebenfalls kooperatives Verhalten zeigen, ist deshalb noch nicht gesichert, dass es zu Verhandlungen kommt, ...«¹⁴⁸ Wahrscheinlich ist es schwerer, Kooperation zu initiieren als Kooperationen fortzuführen.

Die Spieltheorie sagt uns, dass es in einem System ohne zentrale Autorität sogar dann Wege zur Kooperation gibt, wenn man annehmen muss, dass die Nachbarn nicht kooperieren. Engagement kann trotz dieses Dilemmas lohnenswert sein, wenn man von aufeinanderfolgenden Spielsituationen ausgehend seinen Einsatz begrenzt und ihn erst vergrößert, wenn andere ebenfalls ihren Einsatz geleistet haben – TIT for TAT (Wie Du mir, so ich Dir!).¹⁴⁹ Mit jedem weiteren Engagement wird der Erfolg wahrscheinlicher. Welche Bedingungen vorliegen müssen, um auf diese Weise Kooperation zu induzieren, muss noch weiter geklärt werden.¹⁵⁰ Jedenfalls hat die Kommune Möglichkeiten, ein Spiel zu beeinflussen und so das Fenster für Kooperation weiter zu öffnen.

5.7 Entörtlichung und Vereinzelung gegen Gemeinschaft

Viele behaupten, Individualisierung und Entörtlichung¹⁵¹ der Menschen verhindern die Gemeinschaftsbildung und damit auch die Bürgerkommune. Dazu fehlen Untersuchungen, die die tatsächlichen

146 »Stretching the Tax Dollar« stand in einer kanadischen Broschüre.

147 In Nürtingen gibt es dafür Zeugnisse, die junge Leute ihren Bewerbungen beilegen können.

148 Benz 1991 S. 57

149 Axelrod 1984, Dixit, Nalebuff 1997 S. 217 ff; Plamper 1985

150 Dazu gibt es eine weitverzweigte Literatur – beispielsweise Benz 1995

151 Hill 1997

Verhältnisse berücksichtigen. Jedenfalls ist aus den genannten Meinungsumfragen ein Potenzial in beachtenswertem Umfang (ca. 30 %) herauszulesen, sodass von einem Verlust an Gemeinschaftsgeist nicht gesprochen werden kann. Entörtlichung kann ja auch dazu führen, dass man sich in der Kommune engagiert, in der man ein zwar örtlich gebundenes aber vorrangiges Interesse festmachen kann. Man fährt zum Engagement in diese Kommune oder betätigt sich von zu Hause oder umgekehrt vom Arbeitsplatz aus.¹⁵² Es gibt außerdem Hinweise darauf, dass eine Entwurzelung die Suche nach Wurzeln zur Folge hat, der Loslösung der 68er Generation der Wunsch nach Bindung gefolgt ist, der Entmischung von Wohnen und Arbeiten vor einer Generation heutzutage die Mischung folgt.

Die neuen Formen der Informationsvermittlung und Kommunikation begünstigen Engagement trotz Entörtlichung und Individualisierung. Will sich die Kommune zur Bürgerkommune entwickeln, sollte sie auf der einen Seite Entörtlichung und Individualisierung als begrenzende Faktoren berücksichtigen und auf der anderen Seite sich beide als Gelegenheiten zunutze machen (indem sie beispielsweise ihr Kommunalmarketing darauf ausrichtet).

5.8 Professionalität und Bürgerwünsche

Widerstand aus den Reihen der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter einer Kommune bildet sich gewöhnlich dann, wenn professionelle Standards in Frage gestellt werden. Der Prozess der Professionalisierung, darunter versteht man den Empfang von Direktiven nicht durch die eigene Organisation sondern durch »peers«, also die Gruppe von Fachkollegen,¹⁵³ ist auch in den Kommunen weit vorangeschritten. Ein Grossteil der Arbeitsteilung ist darauf zurückzuführen. Man glaubte, die Dinge unter Kontrolle zu haben, wenn Spezialisten am Werk sind. Das ist aber dann nicht der Fall, wenn die Empfänger von Leistungen oder die Betroffenen keine Spezialisten sind und die Aktivitäten nicht verstehen. Manchen schwant es bereits, dass eine Interaktion zwischen Leuten interessanter sein kann als eine Interaktion zwischen Spezialisten. In der Bürgerkommune wird dies manifest.

Zu den schon lange anerkannten professionellen Gruppen von Ärzten oder Musikern sind weitere hinzugekommen: Architekten, Ingenieure, Stadt- und Regionalplaner, Sozialpädagogen, Psychologen, Juristen, Pädagogen, Bibliothekare, Archivare (und viele mehr). Doch handelt es sich nicht nur um akademische (bzw. in der Privatwirtschaft um freie Berufe) sondern auch um Handwerks- oder andere Ausbildungsberufe (Erzieher). So mag einem Gärtner die Gartengestaltung von Hobbygärtnern zuwider sein. Dann muss er über seinen Schatten springen, wenn er die Pflege eines Blockparks seinen hobbygärtnernden Anwohnern überlässt.

Diese Probleme sind nicht gleichermaßen und gleichermaßen stark vorhanden, weil nicht alles für die anderen Akteure einer Bürgerkommune relevant ist oder man die Professionalität der Beschäftigten allgemein akzeptiert. So werden die Analysen einer Chemischen Untersuchungsanstalt von der Bevölkerung nicht, die Behandlung durch Ärzte kaum (wenn auch immer häufiger), dagegen die Gestaltung von Strassen, Radwegen und Trottoirs, der Entwurf eines Bebauungsplanes oder der Schulunterricht bisweilen sehr in Frage gestellt.

- Viele professionelle Tätigkeiten lassen sich nicht oder kaum deprofessionalisieren. Deshalb ist in der Bürgerkommune eine Balance zu finden zwischen notwendiger Professionalität und Bürgerwünschen. Dies ist nicht einfach und verlangt großes Geschick seitens der Vorgesetzten. Ziel muss es ein, dass sich beide »Reiche« ergänzen, dass Freiwillige und Professionelle kooperieren und nicht in Konflikt miteinander geraten. Dies ist bei Planungen leichter möglich als beim Tun. Die Bürger können leichter Weichen stellen (die Eignung eines Standortes für ein Projekt bestimmen) und die Fachleute leichter die Trassen verlegen (das Projekt entwerfen).

152 Es gibt Menschen, die sich am Ferienort engagieren.

153 Wilson 1989 S. 60 – »A professional is someone who receives important occupational rewards from a reference group whose membership is limited to people who have undergone specialized formal education and have accepted a group-defined code of proper conduct.«

- Beim Tun wird es eher zu einer Deprofessionalisierung kommen, indem man Laien mit der Profession vertraut macht (so können neuerdings in baden-württembergischen Kindergärten Eltern Erziehungsaufgaben übernehmen¹⁵⁴) oder dafür sorgt, dass Fachkräfte eine Art von Aufsicht oder besser Betreuung übernehmen (ein Gärtner kann die einen Blockpark betreuenden Hobbygärtner beraten und anleiten). Der Deutsche Bibliotheksverband hat aus der Not eine Tugend gemacht bzw. die Gelegenheit beim Schopf gepackt und zur Beschäftigung von Freiwilligen Empfehlungen herausgegeben.¹⁵⁵
- Wie Bürgerwünsche in dem weiten Feld des Gesundheitswesens zum Tragen kommen, ist eine heftig diskutierte, aber noch nicht gelöste Frage.¹⁵⁶ Vielleicht gelingt es in der Bürgerkommune, professionelle Standards in Frage zu stellen und auf ein von den Bürgern akzeptiertes Maß zurückzuschrauben.

Offenkundig besteht auf diesem Gebiet großer Diskussions- und Fortbildungsbedarf – einmal bei den Beschäftigten (wie lässt sich durch die Fachgemeinschaft definierte Qualität aufrechterhalten, wenn bei Planung und Ausführung Bürgerinnen und Bürger beteiligt sind?) und zum anderen bei den Bürgerinnen und Bürgern, die sich an Planung bzw. Durchführung beteiligen wollen.¹⁵⁷ Der Wunsch nach Qualifizierung ist manifest.

5.9 Transaktionskosten

In der Bürgerkommune tritt die Kommune in zahlreiche Austauschbeziehungen zu den anderen Akteuren. Auch wenn sie für die Teilnahme an Planungen oder für die Leistungserbringung keine finanzielle Gegenleistung vorsieht, also nicht entlohnt, entstehen Kosten durch

- Planungsprozesse, die möglicherweise länger dauern,
- Gewinnung und Betreuung der anderen Akteure,
- Absicherung gegen Risiken,
- Materialbeschaffung,
- Reservehaltung für Ausfälle,
- Qualifizierung,
- Anerkennung.

Diese Kosten stellen Transaktionskosten dar. Weil es auch in der Bürgerkommune keine Freifahrt geben kann, »rechnet« sie sich nur, wenn die Kosten durch den Zukauf von Leistungen oder die Allokationskosten durch Selbermachen höher als diese Transaktionskosten sind. Um dies ermessen zu können, ist eine Kosten- und Leistungsrechnung nötig, die es bisher nur in wenigen Kommunen gibt und die zum Erfassen nichtmonetärer Vorgänge (das Problem ist vor allem die Bewertung des Zuwachses an Gemeinwohl und das Messen von Lebensqualität) noch weiter auszubauen wäre.

154 § 7 Kindergartengesetz für Baden-Württemberg i.d.F. 15. März 1999: Das Landesjugendamt kann auf Antrag ausnahmsweise andere Personen als Fachkräfte zulassen, wenn sie nach Vorbildung oder Erfahrung geeignet sind.

155 Deutscher Bibliotheksverband 1999 (diese Empfehlungen reichen bis hin zur Vertragsgestaltung)

156 Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung 2000

157 Siehe Sozialministerium Baden-Württemberg 2000, Blanke Schridde S. 15 f – Letztere nennen Elemente von Förderstrukturen als möglich und kombinierbar:

- Information und Schaffung von Transparenz
- »Passgenauer« Ausgleich zwischen Angebot an Engagement und Nachfrage nach Diensten
- Soziokulturelle Förderung durch »Qualifikation« aller möglichen Akteure
- Entbürokratisierung vorhandener Leitungsstrukturen, also Schaffung von Freiräumen für Engagement
- Öffnung vorhandener Infrastruktur für mehr bürgerschaftliches Engagement
- Kalkulierung von vertretbarer zeitlicher Inanspruchnahme
- Nichtmonetäre Anreize, die persönliche Vorteile durch das Engagement mit sich bringen
- Monetäre Anreize
- Bürgerarbeit als freiwillige Alternative zur Nichterwerbstätigkeit
- Soziale Verpflichtung (z. B. soziales Pflichtjahr)

5.10 Volkswirtschaftlich sinnvoll?

Hier nur gestreift werden kann die Frage, ob die Bürgerkommune sich auch volkswirtschaftlich rechnet, indem die Menschen einen höheren Nutzen haben als ohne Bürgerkommune. Auch wenn man vom betriebs- und volkswirtschaftlichen Produktivitätsbegriff wegzukommen und einen sozialen und gesamtgesellschaftlichen Produktivitätsbegriff zu erreichen versucht,¹⁵⁸ indem man soziale Indikatoren einbezieht oder Social Capital ermittelt, scheint man noch weit von relevanten Aussagen entfernt.

Ebenso offen bleibt die Frage, wie sehr die gesamtgesellschaftliche Produktivität überhaupt gesteigert werden kann. Das Engagementpotential ist bekanntlich beträchtlich, doch wissen wir nicht, wie weit es sich ausschöpfen lässt. Bei Selbsthilfegruppen im Gesundheitsbereich stellte man fest, dass sie keine Alternative zu professionellen Angeboten darstellen, sondern zu ihnen komplementär sind.¹⁵⁹

5.11 Zeit (1) für Planen und Handeln

Je mehr Akteure eingeschaltet sind, d. h. gewonnen, einbezogen, koordiniert, qualifiziert sein müssen, um so mehr Zeit vergeht, bis eine Planung abgeschlossen oder eine Leistung erbracht ist. Da Zeit Geld ist, wiegt das Argument, alles dauere in der Bürgerkommune nur noch länger, schwer.

Bei Planungen stellt sich immer wieder heraus, dass sie reifen müssen, um konsensfähig zu werden, und deshalb eine gewisse Zeit benötigen. Da gilt »Gut Ding will Weile haben.«¹⁶⁰ Gut organisierte Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger braucht nicht zu weiteren Verzögerungen zu führen und bietet zwei Vorteile:

- Bessere Entscheidungen in der Sache
- Größere Akzeptanz.

Die Leistungserbringung durch Bürgerinnen und Bürger oder unter deren Beteiligung ist möglicherweise schwerer zu organisieren als die Leistungserbringung durch eigene Kräfte und braucht deshalb Zeit. Hier ist abzuwägen zwischen der Art des Bedarfs (ist er akut?), seinen Kosten und der Zeit bis zur Verwirklichung. Im Zweifel muss die Kommune aktiv werden, indem sie für begrenzte Zeit eine Leistung erbringt und später Bürgerinnen und Bürger einbezieht.

Insgesamt gibt es aber so viele Gestaltungsmöglichkeiten, dass man den Zeitfaktor im allgemeinen eher vernachlässigen kann.

5.12 Zeit (2) bei den Bürgerinnen und Bürgern

Aus amtlichen Statistiken wissen wir, dass heute Bürgerinnen und Bürger mehr Zeit außerhalb der Berufstätigkeit verbringen, weil die Arbeitszeiten (Wochen-, Jahres- und Lebensarbeitszeiten) kürzer geworden sind. Auch wenn man andere Zeitfresser (Verkehr) abzieht, steht bei vielen für Aktivitäten in einer Bürgerkommune mehr Zeit zur Verfügung.

Nun kommt es auf die subjektive Zeit an, also auf die Bereitschaft zum Engagement. Dazu gibt es eine wachsende Zahl von Meinungsumfragen, die erkennen lassen, dass die Bereitschaft zu bürgerschaftlichem Engagement vorhanden und noch lange nicht ausgeschöpft ist.¹⁶¹ Diese Bereitschaft hat aber heute eine andere Gestalt als früher. Selbstentfaltungswerte stehen im Vordergrund. Deshalb muss die Aktivität interessant sein, anerkannt werden, mit den eigenen Stärken korrelieren und Freude machen. Diese Bereitschaft zeigen auch Jugendliche. Sie findet ihren Höhepunkt bei den etwa 50 Jährigen und fällt bei

158 Pfaff 1994 – er geht auch weiter auf gesamtgesellschaftliche Modelle ein. Das International Network »Cities of Tomorrow« der Bertelsmann Stiftung will sich in seinem neuen Arbeitszyklus (2001 ff) der Lebensqualität und den Indikatoren dafür zuwenden.

159 Blanke, Schridde 1999 S. 10

160 Dies ist wahrscheinlich der Grund, weshalb das Schweizer Volk die sog. Beschleunigungsinitiative, die die Zeit vom Volksbegehren bis zum Volksentscheid verkürzen sollte, bachab geschickt hat (Eidgenössische Volksabstimmung am 12. März 2000).

161 Gensicke 1996, Sozialministerium Baden-Württemberg 1997, Klages 1998, Klages, Gensicke 1999, Blanke, Schridde 1999

den 70 Jährigen stark ab. Sie ist im Normalfall begrenzt auf etwa 7 Stunden im Monat. Je höher die soziale Stellung, umso größer ist die Bereitschaft zum Engagement auch bei engem Zeitkorsett.

Es kommt also auf Strukturen und Anreize an, die Bürgerinnen und Bürger zum Engagement veranlassen. Darin liegt auch die wesentliche Änderung gegenüber früheren Formen bürgerschaftlichen Engagements, bei denen das Bewusstsein, sich für die Gemeinschaft einzusetzen, ausreichend Motivation bot. Bei Jugendlichen tritt ein weiterer Aspekt hinzu. Sie leiden nicht selten an einer zu langen Einordnung in das »Kind-Sein« ohne Aufgaben, Rechte, Pflichten.¹⁶² Sie kennen keine echte Herausforderung und schon gar keine gesellschaftliche Anerkennung, haben aber ein ausgeprägteres Selbstbewusstsein. So hat man gute Erfahrungen damit gemacht, Kinder und Jugendliche in gemeinsame Verantwortung einzubinden – angefangen beim Energiesparen bis hin zu Verpflichtungen gegenüber den Menschen, die in der Nachbarschaft der Schule wohnen.

5.13 Engagement als Fessel

Ein begrenzender Faktor für Bürgerengagement sind sein Umfang und seine Dauer. Viele Menschen wünschen Zeit- und auch Ortsouveränität. Sie wollen

- jederzeit oder auf kurze Sicht aussteigen können. Dann ist Ersatz nötig, wenn man auf das Engagement angewiesen ist.
- nach ihrem Rhythmus arbeiten können und sich nicht nach den Büroöffnungszeiten oder anderen Vorgaben richten müssen.
- dort arbeiten, wo es ihnen gefällt. Manche sind gerne außer Haus, andere bleiben gerne zuhause.

Fehlt ihnen diese Souveränität, dann betrachten sie Engagement als Fessel und lassen es sein. Deshalb kommt es mehr als zuvor darauf an, den unterschiedlichen Bedürfnissen gerecht zu werden, um Engagement zu ermöglichen. So kommt es nicht von ungefähr, dass sich in Sachen Bürgerengagement durch Selbstorganisation »Börsen«, dort treffen Engagement-Nehmer und Engagement-Geber aufeinander, gebildet haben oder von der Kommune bzw. einem anderen Akteur geschaffen worden sind. Man findet auf diese Weise Abnehmer für die souverän festgelegte Engagementbereitschaft.

5.14 Abdeckung von Risiken

Dieses Thema ist in jeder Kommune geläufig, doch nur selten gelöst. Im wesentlichen geht es um Haftpflicht- (Schädigung von anderen Personen oder anderer Leute Sachen) oder Unfallrisiken (man verletzt sich oder schädigt sein Eigentum). Hier ist es wichtig, dass niemand bezüglich der bei ihm verbleibenden Risiken im Unklaren gelassen wird, besser noch, dass die Kommune diese Risiken im gewissen Masse abdeckt.

Hier sollten Kommunalversicherer aktiv werden und den Kommunen Lösungen anbieten.

5.15 Anerkennung

Alle Meinungsumfragen zeigen, dass den Akteuren daran gelegen ist, ihr Engagement anerkannt zu bekommen – nicht durch Geld, auch nicht unbedingt durch Ehrenbezeugungen wie Urkunden, sondern durch die hohe Achtung des Stellenwerts des Engagements, die in der Gesellschaft sichtbar sein muss. Alle müssen merken, dass das Engagement genützt hat, sei es, dass man bei der Planung die Ideen der Bürgerinnen und Bürger wiederfindet oder dass man bei koproduzierten Leistungen erkennen kann, dass sie wichtig ist. Bei

162 Diese Phase zieht sich in das Studentenleben hinein – Siehe Bohleber 1982

Nachbarschaftspflege kann es reichen, wenn eine Pflegekraft sich von Zeit zu Zeit erkundigt, ob es Probleme gibt. Bei der Pflege eines Blockparks durch die Anwohner kann es reichen, dass vor Beginn der Pflanzperiode gemeinsam eine Planung aufgestellt wird und die Kommune das Material zur Verfügung stellt. Wenn Eltern in Kindergärten tätig sind, kann eine Qualifizierung die geeignete Form der Anerkennung sein.

Wenn diese Arten von Anerkennung gegeben sind, kann es ganz natürlich sein, auch Urkunden auszuhändigen, die Personen bekannt zu machen, im Blättle abzubilden oder zu einem Bürgertag bzw. zum Neujahrsempfang einzuladen. Dies wirkt dann nicht aufgesetzt, sondern ist Teil einer umfassenden Anerkennungskultur. Werden solche Bürger später als Sachverständige eingebunden, so ist auch dies eine Form der Anerkennung.

5.16 Die Schalen einer Zwiebel oder »Produktive Ungleichzeitigkeit«

Behörde, Dienstleistungskommune, Bürgerkommune! Diese drei Ausdrucksformen kommunalen Handelns sind weiterhin gleichzeitig vorhanden, liegen wie Schalen einer Zwiebel übereinander, verlangen unterschiedliche Sichtweisen und nutzen unterschiedliche Verfahren mit der Folge, dass die Beschäftigten möglicherweise einmal hoheitlich auftreten, dann eine Dienstleistung erbringen und schließlich in Netzen tätig sind, um Bürgerengagement zu fördern. Denken wir an die Heimerziehung, die Sozialhilfe oder den Naturschutz. Die Beschäftigten haben Rollenkonflikte zu lösen und sind deshalb außerordentlich gefordert. Sie können sich auch bereichert fühlen, weil sie als Auftraggeber, Moderatoren, Vermittler fungieren können – ihnen bisher fremde Rollen. Das gleiche muss für die Bürgerinnen und Bürger gelten, die die Beschäftigten der Kommune in verschiedenen Rollen und die Kommune selbst in verschiedenen Erscheinungsformen erleben. Konflikte sind doch vorprogrammiert.

Konflikte zu vermeiden oder vorhandene zu entschärfen, ist eine manchmal nicht lösbare Aufgabe. Den sicher vorhandenen und bedeutenden lösbaren Teil gilt es aber zu verwirklichen. Dies ist auf der Seite der Beschäftigten wahrscheinlich nur durch situationsbezogenes Training bzw. Coaching möglich, während es auf der Bürgerseite zu nachvollziehbaren Ausgleichen der verschiedenen Erscheinungsformen kommen muss. So kann es sein, dass eine hoheitliche Entscheidung den Qualitätserwartungen der Bürger nicht entspricht mit der Folge der Entfremdung von der Kommune und dem Sinken der Bereitschaft, sich für die Kommune zu engagieren. So kann es auch sein, dass man sich bürgerschaftlich engagiert, aber die Kommune als Partnerin draußen haben will, weil sie zu hoheitlich aufgetreten ist oder den Qualitätserwartungen nicht entsprochen hat.

Kommunalmarketing bemüht sich um einen situationsbezogenen Ausgleich, und die Kommunikation mit den Bürgern dient dazu, diesen Ausgleich herzustellen bzw. den nicht möglichen Ausgleich verständlich und annehmbar zu machen. Die Bürgerinnen und Bürger müssen die Grenzen der Möglichkeiten und die Notwendigkeiten der Kommune verstehen, um sie akzeptieren zu können. Dies ist auch gelebte Demokratie in einem umfassenden Lernprozess aufgrund von Bürgerkommunikation. Die Folge ist eindeutig: produktive Ungleichzeitigkeit, in der sich die verschiedenen Erscheinungsformen der Kommune nicht behindern sondern fördern. Nirgends sonst als in dieser Ungleichzeitigkeit kann die Kommune in direkter Kommunikation mit den Bürgern besser herausfinden, was die Bürger wollen.

So kann es angebracht sein, zu zeigen, dass die Kommune zunächst hoheitlich agiert, um Missstände zu beseitigen oder zu verhindern – denken wir an Vandalismus, Wandschmierereien, das Hundekotproblem oder das Wegwerfen von Abfällen.¹⁶³ Erst danach sind die Bürgerinnen und Bürger bereit, die Pflege eines Blockparks oder von Straßenbäumen zu übernehmen. Behörde, Dienstleistungskommune und Bürgerkommune sollten sich soweit wie möglich verschränken. Dies erhöht die Möglichkeiten und optimiert das Gemeinwohl.

¹⁶³ »Zero Tolerance« in New York City hat diesen Charakter.

5.17 Vernetzung und Netze

Dass es Netzwerke bzw. Netze¹⁶⁴ gibt, ist eine noch nicht so alte Erkenntnis.¹⁶⁵

Man erkannte zunächst, dass die Wirtschaft zunehmend netzwerkähnlich geworden ist, indem sich Unternehmen lose zu Netzwerken verbinden und bei durchaus unterschiedlichen Interessen in Selbstorganisation gemeinsame Ergebnisse erreichen. In einer turbulenten Umwelt sollten kollektive Strategien zur Bewältigung kritischer Wirtschaftssituationen verhelfen. Sie werden heute als »intangibles Kapital« der Unternehmen betrachtet¹⁶⁶ und sogar in der Produktion eingesetzt.¹⁶⁷ Umfragen bestätigen stets den Mehrwert solcher Netzverbindungen; gerade Wachstumsunternehmen sind in Netzen eingebunden.¹⁶⁸

Im Bereich der Politik konnte eine klare Trennung von Staat und Gesellschaft das tatsächliche Bild nicht mehr kennzeichnen. Politik entsteht heute in einem Prozess, in den eine Vielzahl von sowohl öffentlichen als auch privaten Organisationen eingebunden ist, eben Politiknetzwerken. Macht wird zunehmend fragmentiert, und dann bieten Politiknetzwerke eine stabile Wahlmöglichkeit für Problemlösungen.

Die technischen Infrastrukturen der Versorgung und Kommunikation, nicht nur des Internets, zeichnen sich ebenfalls durch ihren Netzwerkcharakter aus.

So scheinen interorganisatorische Netzwerke ein Grundmerkmal gesellschaftlicher Modernisierung zu sein.¹⁶⁹ Solche Netze verlangen als Vorbedingung kollektiver Entscheidungsfindung Autonomie der Akteure mit der Fähigkeit, ohne Zwang verantwortungsbewusst zu handeln.

In der Bürgerkommune schließen sich nicht nur Organisationen zu Netzen zusammen sondern auch Individuen – sei es alleine oder in Verbindung mit Organisationen.¹⁷⁰ Bürgerinnen und Bürger als Akteure treten in einer Bürgerkommune bei Wahlen und Abstimmungen, in Vereinen und Verbänden und als Individuen auf und sind nicht mehr auf die Vermittlung ihrer Anliegen durch gesellschaftliche Gruppen angewiesen.¹⁷¹ Nichts spricht dagegen, dass es solche Netze mit unterschiedlichen Akteuren gibt.

Doch ist unklar, warum und wie solche Netze zustande kommen (oder auch nicht zustande kommen) und warum und wie sie scheitern.¹⁷²

Zunächst spielt die Zahl seiner Mitglieder eine Rolle. Gewiss muss es sich um eine beschränkte Zahl handeln: Wie gross sie maximal sein darf, ist dagegen offen. Mayntz hatte noch eine Zahl von kleiner als 100 im Auge.¹⁷³ Wahrscheinlich kommt es auf den Gegenstand an, für den man sich in einer Bürgerkommune engagiert. An der 1200-Jahr-Feier Münsters wirkten wesentlich mehr Menschen bei Vorbereitung und Durchführung mit.¹⁷⁴ Ob bei größeren Zahlen von Engagierten vermittelnde Institutionen (im Sinne eines Netzknotens) nötig sind, müsste noch untersucht werden, ebenso ob es einen trade-off zwischen der Größe und der Entscheidungsfähigkeit gibt.¹⁷⁵ Man weiß heute, dass es bisweilen auf relativ große Netze ankommt, um überhaupt zum Erfolg zu kommen: dies gilt beispielsweise für die Koppelung

164 Hier erhält das »Netz« den Vorzug vor »Netzwerk«, weil es sich bei letzterem nur um eine Übersetzung des englischen »network« handelt. Ausserdem ist dem Wortspiel »Networking is not working.« zu begegnen, und deutlich zu machen, dass Netze eine Funktion haben und Mehrwert zu generieren vermögen und zwar in bestimmten Situationen mehr als Markt und Staat.

165 Mayntz 1992 S. 19

166 Casal, Zingg 2000

167 Boucke, Deutsch 1997

168 Ahrens 2000

169 Mayntz 1992 S. 21

170 Individuen schliessen sich auch in der Wirtschaft zu Netzen zusammen, beispielsweise Freiberufler in fallweisen Kooperationen im Rahmen eines Netzes.

171 Vielleicht ist dies ein Grund, weshalb Verbände an Bedeutung verlieren.

172 Zu Politiknetzwerken gibt es Untersuchungen – siehe Anheier, Romo 1992 und vor allem Kickert, Klijn, Koppenjan 1997

173 Mayntz 1992 S. 27

174 Auch dazu gibt es bereits Literatur. Man hat die Interaktionen bei der Planung und Durchführung weitreichender Änderungen in grossen Gruppen untersucht (Bryson, Anderson 2000).

175 Dazu Pierre 1998 S. 139 f

(Integration) verschiedener Politikbereiche. Man kann in großen Netzen leichter über die Widersprüche einzelner Politiken hinweghelfen.¹⁷⁶

Darüber hinaus scheint es auf die Regeln anzukommen, denen sich solche Netze autonom unterwerfen. Wenn es Regeln gibt, die bei der Definition annehmbarer Kompromisse behilflich sein können, haben sie eine stabilisierende Wirkung.¹⁷⁷ Dabei sind besonders entstehende Externalitäten zu beachten, weil sich leicht eine Gleichgültigkeit der Netzmitglieder herausbildet gegenüber negativen Externalitäten.¹⁷⁸ Auch dazu sind Regeln nötig.

Es ist mehr als wahrscheinlich, dass auch der Gegenstand, dem sich Akteure in einem Netz zuwenden, eine Rolle spielt. Dazu fehlen aber noch Aussagen.

Für die Bürgerkommune ergeben sich zwei weitere Fragen:

- Wie wirkt sich die Tatsache aus, dass in ihr autonome Organisationen und autonome Individuen miteinander verbunden sind? Fördert die Tatsache der Gleichordnung (nicht der Gleichheit!) Regeln, die zu besseren Umgangsformen und zu größeren Gestaltungsmöglichkeiten für Individuen führen können?
- Wie lässt sich vermeiden, dass in einer Bürgerkommune Organisationen oder Individuen daran gehindert werden, ihre Beiträge zu leisten? Wie bleiben Individuen und Organisationen im Netz?

5.18 Neue organisierte Unverantwortlichkeit?

Ende der 80er, Anfang der 90er Jahre wurde allseits die »Organisierte Unverantwortlichkeit«¹⁷⁹ in den alten Strukturen beklagt und klare Verantwortungen in einer zum Dienstleistungsunternehmen entwickelten Kommune gefordert. Fachbereiche erhielten nach dem Neuen Steuerungsmodell Fach- und Ressourcenverantwortung, und die Querschnittseinheiten teilten sich in Serviceeinheiten und Steuerungsunterstützung auf. In Auftraggeber- und Auftragnehmer- Beziehungen sollten die Verantwortungen klar zugeordnet sein.

In einer Bürgerkommune sind viele Akteure an Planungen und viele Akteure an der Leistungserstellung beteiligt – und dies ohne Unterordnung, sondern in Gleichordnung. Die Gestaltungsräume sind verantwortlich zu nutzen. Im Normalfall nutzen Vereine oder Initiativen die ihnen zur Verfügung gestellten Ressourcen auch verantwortungsbewusst. Dann erübrigt sich die Frage, wer in Politik und Verwaltung die Verantwortung für die Ergebnisse tragen kann, wenn die Kommune als Gewährleisterin erhalten bleibt. Wie aber ist es im Ausnahmefall, wenn Ressourcen verschwendet werden und Resultate ausbleiben? Kommt es nach der überwundenen organisierten Unverantwortlichkeit zur »Neuen organisierten Unverantwortlichkeit«, indem sich Politiker und Beschäftigte mit den Unzulänglichkeiten der Akteure außerhalb der Kommune herausreden?

Wir sind uns der Notwendigkeit von Anerkennung von Erfolgen und Anerkennungskultur bewusst. Tragen die Akteure auch die Verantwortung, wenn ihr Beitrag zum Misserfolg führt? Welche Sanktionen sind, welche Sanktionskultur ist vorgesehen? Wenngleich diese Fragen nicht überbetont zu werden brauchen, bedürfen sie einer Antwort.¹⁸⁰

Rechtlich wird auf viele dieser – unentgeltlichen – Aktivitäten das Schuldverhältnis des Auftrags passen. Dort sind auch Sorgfalts- und Haftungsvorschriften enthalten. Diese Rechtsfigur könnte Richtschnur für die Beziehungen zwischen der Kommune, dann als Auftraggeberin, und den zahlreichen Auftragnehmern sein.

Gelebte Verantwortung ist für Erfolg und Fortdauer der Bürgerkommune konstitutiv. Ihre Zuordnung muss klar erkennbar sein. Wer sich ihr entzieht, ist dabei, sie zu zerstören.

176 Kissling-Naef, Knoepfel 1998 S. 259

177 Mayntz 1992 S. 27

178 Deshalb zeichnet sich die Bürgerkommune durch Einschluss und nicht Ausschluss aus.

179 Banner 1991, KGSt 1993

180 Rhodes 1997 S. xiv »There is also an accountability deficit.«

5.19 Innovation durch Kooperation: geht das?

Nur im Kampf wird Neues zur Welt gebracht. Diese Auffassung vertraten viele Intellektuelle (sie waren keine Demokraten) vor allem in der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts.¹⁸¹ Doch ist diese Überzeugung auch für die Demokratie wichtig. In Demokratien gibt es ein ausgeklügeltes System von checks and balances mit countervailing powers (in parlamentarischen Demokratien im wesentlichen Regierung und Opposition). Sie sind Ausdruck der Auseinandersetzung und des Meinungskampfes und unterscheiden sich nur durch Spielregeln, die dem Gegner Schonung und vor allem seine Menschenwürde garantieren. Die Machtausübung ist durch periodische Wahlen befristet. Für die Innovation-durch-Kampf-These spricht einiges, doch wissen wir ebenso gut, dass viele Energien im Kampf vergeudet werden, wenn man in einen Stellungskrieg gerät und darin verharrt. An Innovation ist dann nicht mehr zu denken.

Die Bürgerkommune setzt auf Kooperation. Auch hier gibt es zwei Seiten einer Münze. Aus zahlreichen Planungsprozessen weiß man, dass erst nach Verlassen der antagonistischen Phase Fortschritte und vorher nicht im Raum stehende, also innovative Lösungen erzielt werden. So sind bei gegensätzlichen Interessen große internationale Vertragswerke entstanden, deren Zustandekommen und deren Inhalt anfangs überhaupt nicht abzusehen waren.¹⁸² Nicht anders ist es bei der Leistungserbringung durch bzw. mit den Akteuren in einer Bürgerkommune. Es werden nämlich nicht nur kommunale Leistungen durch die Bürger ersetzt oder ergänzt, vielmehr kommen neue Leistungen hinzu.¹⁸³ Dass aber Kooperation auch zur Statik verführen kann, die schnell in Sterilität übergeht und so den Keim der Zerstörung kooperativen Verhaltens in sich trägt, ist ebenfalls nicht von der Hand zu weisen.

Zu klären ist, welche Formen der Auseinandersetzung und welche Formen der Kooperation dynamisierend und damit innovationsfördernd sind und was dazu zu tun ist.

5.20 Was macht die Kommunalaufsicht?

Schon auf dem Weg von der Behörde zur Dienstleistungskommune geriet die Kommunalaufsicht ins Visier der Reformer, weil sie ihre Arbeit auf das Einhalten von Regeln konzentrierte¹⁸⁴ und nach »Conformance« statt »Performance« fragte. Auf dem Weg zur Bürgerkommune wird somit die Frage akut, wie die Kommunalaufsicht auf die neue Lage eingeht. Dies ist auch deshalb von Bedeutung, weil das Land, das die Kommunalaufsicht ausübt, gleichzeitig ein Akteur in der Bürgerkommune ist, indem es Lehrer, Polizisten und andere für die Tätigkeit vor Ort zur Verfügung stellt. Man kann nicht von Sicherheitspartnerschaften, in denen Bürger, Land und Kommune zusammenwirken, sprechen und gleichzeitig mit der Kommunalaufsicht Brüche provozieren, indem man beispielsweise kommunale Planungsergebnisse verwirft.

5.21 Technische Infrastruktur

Die Bürgerkommune lässt sich wesentlich einfacher verwirklichen, wenn alle Akteure über das Internet vernetzt sind.¹⁸⁵ Zeit und Raum stellen keine Begrenzungen mehr dar.

Damit sind zwei Probleme verbunden:

- Wie bei jeder neuen Technik wachsen die Jungen in die neue Technik hinein und lernen sie zu beherrschen. Erst bei einer kritischen Masse fangen die älteren Menschen an, sich dieser Technik zuzuwenden, sie zu lernen und zu beherrschen. Auch wenn das auf vielen Arbeitsplätzen geschieht, bietet das Internet zunächst eine Kommunikationsplattform für junge Leute. Dies sollte man nutzen und

181 Stellvertretend seien Ernst Jünger und Carl Schmitt genannt.

182 Ein gut dokumentiertes Beispiel ist das heute geltende Seerecht vor allem in der Ausbeutung des Meeresbodens. Es wurde von 160 Staaten in einem nahezu 10 Jahre währenden Prozess ausgehandelt – Siehe dazu Raiffa 1982 S. 275 ff

183 Das zeigen die Aktivitäten in Baden-Württemberg, vor allem in Nürtingen.

184 Pitschas 1998

185 Davon ist Deutschland im Verhältnis zu anderen hochentwickelten Ländern weiter entfernt.

vor allem junge Leute in diesem Medium als Akteure gewinnen und sie bei ihren Aktivitäten besonders fördern.

- Viele Menschen können sich diese Technik nicht leisten mit der Folge, dass sich diesbezüglich eine Zweiklassengesellschaft entwickelt. Eine Klasse hat die Technik und nutzt sie, die andere hat sie nicht. Hier ist die Kommune dazu aufgerufen, allen Menschen den Zugang zum Internet in räumlicher Nähe zu ermöglichen, sei es in Bezirksrathäusern, in Schulen¹⁸⁶ oder in eigens eingerichteten Internet-Cafes.

Die Kommunen können die Internetnutzung beschleunigen, indem sie

- die eigenen Leute (Politiker¹⁸⁷ und Beschäftigte) ausstatten und qualifizieren
- allen Bürgern einen kostenlosen Internetzugang verschaffen¹⁸⁸
- selbst mit einer Vielzahl von Internet-Angeboten aufwarten und die Voraussetzungen für solche Angebote schaffen.¹⁸⁹

Die Dynamik und der Einfallsreichtum der Kommunen sind groß.

Die unvollständige Durchdringung verhindert die Bürgerkommune nicht, sie erschwert sie allerdings und verhindert manche Aktivitäten.

An dieser Stelle nur erwähnt seien die Möglichkeiten, die sich aus dem Zusammenwachsen von Telefon, Fernsehen und Computer ergeben. Multimedia erleichtern Information und Kommunikation und erlauben vollkommen neue Gestaltungsmöglichkeiten.¹⁹⁰

5.22 Kommunalmarketing¹⁹¹ oder: »Es gibt nichts Gutes, außer man tut es.« plus »Tue Gutes und rede darüber!«

Zwar kann die Bürgerkommune spontan entstehen, weil es sich um gleichgeordnete autonome Akteure handelt, doch hat sie ohne die Kommune nur geringe Entstehens- und Überlebenschancen.¹⁹² Wenn die Kommune das Konzept Bürgerkommune bejaht, wird sie aktiv dafür eintreten wollen und muss, um zum Erfolg zu kommen, Kommunalmarketing betreiben

- sowohl nach außen zu allen in Frage kommenden Akteuren
- als auch nach innen zu allen Politikern und Beschäftigten hin.

Die Identifikation aller Beteiligten mit ihrem Ort in Vergangenheit, Gegenwart und vor allem Zukunft ist eine wichtige Voraussetzung für die Bürgerkommune und damit für die Bereitschaft, etwas für die Kommune zu tun, sei es nur, gut über sie zu reden. Deshalb sind Leitbildprozesse (auch im Zusammenhang mit der Agenda 21) unter großer Beteiligung der Bürgerschaft ein geeigneter Einstieg in Kommunalmarketing.

Kommunalmarketing ist mehr als Werbung, ist die Ausrichtung aller Aktivitäten auf ein Ziel, hier die Bürgerkommune, hin. Zwei Sprichwörter sind in ihm verbunden, Erich Kästners »Es gibt nichts Gutes, außer man tut es« und ein auf die Öffentlichkeitsarbeit gemünztes Wort »Tue Gutes und rede darüber!«.

»Gesagt, getan!« könnte man meinen, doch haben die wenigsten Kommunen eine Marketingstrategie und noch weniger eine Marketingstrategie für die Bürgerkommune, für die nicht nur Kundenbeziehungen, sondern Akteurskonstellationen von Bedeutung sind.¹⁹³ Vielleicht lohnt es sich, die Marketingaktivitäten großer Nichtregierungsorganisationen wie Amnesty International, WWF oder Greenpeace zu betrachten und von dort Marketingideen zu übernehmen.

186 Auch dies ist ein Grund für den beabsichtigten Anschluss aller Schulen ans Internet (»Schulen ans Netz!«).

187 so die Landeshauptstadt Stuttgart

188 so die Freie und Hansestadt Hamburg

189 Der media @ komm-Wettbewerb der Bundesregierung hatte diesen Zweck.

190 Hill 1999a

191 Dazu Funke 1997 und Gustmann 2000b

192 und gegen die Kommune nahezu keine – siehe unter 3.10

193 Gustmann 2000b geht von der Bürgerkommune aus. In der Anlage finden sich Beispiele und »Das Kindergartenprojekt – ein (visionäres?) Vorgehen im Rahmen der Bürgerkommune«.

5.23 Bürgerkommune: Stern oder Sternschnuppe?

Die hier dargestellte Bürgerkommune ist eindeutig ein fragiles Gebilde, eine ungeordnete Ordnung mit vielen Sowohl/Als-Auchs¹⁹⁴ und großen lokalen Unterschieden und eine bleibende Gestaltungsaufgabe. Noch ist viel Forschungsarbeit zu leisten.¹⁹⁵

Doch scheint Optimismus angesagt: »Zusammenfassend zeigen viele Akteure ein vitales Eigeninteresse an der Förderung von BE,¹⁹⁶ so dass nicht damit zu rechnen ist, dass es sich um eine Modeerscheinung handelt.«¹⁹⁷ Nichts anderes gilt bekanntlich für die Allmenden. Auch sie sind fragil und erhalten sich nur über beständige Eigeninteressen und lebenserhaltende Strukturen und Regeln. Man wird aber akzeptieren müssen, dass immer wieder ein Zweig am Baum der Bürgerkommune abstirbt. Solange neue Zweige wachsen, ist das kein Problem.

194 Cleveland 2000 löst beispielsweise den Gegensatz zwischen Zentralisierung und Dezentralisierung mit der Behauptung »The Future is Uncentralized« auf und sieht »Chaord«, Chaos und Ordnung, als heute und in Zukunft vorherrschend an.

195 Die U.S. Regierung (Department of Commerce) hat solche Forschungsarbeit am 22. Juni 2000 in Auftrag gegeben, um die Nachhaltigkeit sicherzustellen. (Information des Center for Civic Networking – <http://www.civicnet.org/>)

196 Bürgerengagement

197 Bogumil, Holtkamp 2000

6 Bürgerkommune – Wie?

In diesem Kapitel werden anhand der Ausprägungen der Bürgerkommune (Koplanung, Koproduktion, Wissensteilhaber) die organisatorischen und personellen Konsequenzen und die Erfolgsfaktoren dargestellt.

6.1 Planung¹⁹⁸ – Bürger als Koplaner

Die Krise der Planung hat dazu geführt, dass sie von ihrem in den 70er Jahren erhobenen Allmachtsanspruch Abschied nehmen musste.¹⁹⁹

Die daraufhin eingeschlagene Richtung ist eindeutig:

- weg vom Glauben an vollständige Information, an widerspruchsfreie Ziele und an die Kraft zur Umsetzung
- über Bürgerbeteiligung (Anhören) hinaus zur Koplanung zusammen mit allen Akteuren (Dialog, gemeinsames Lernen)
- Verschränken von Planen und Umsetzen in Projekten
- Tolerieren eines großen Maßes an Unsicherheit, ja aktiver Umgang mit ihr.

Damit kommt es zu

- Planungen bescheideneren Umfangs hinsichtlich Raum, Gegenstand oder Zeit,
- iterativen, also schrittweise vorgehenden Planungen
- flexibleren Planungen, die sich bei Bedarf an geänderte Verhältnisse anpassen lassen,
- konsensualen Planungen, weil in einem offenen Planungsprozess nicht nur Argumente ausgetauscht, sondern innovative Lösungen gesucht werden,
- bedarfsgerechten Planungen, weil man Prioritäten setzt, bevor man beginnt,
- vernetzten Planungen, an der alle Beteiligten als Koplaner beteiligt sind (die Planungsherrschaft liegt nicht mehr bei einem Akteur, dem die anderen bestenfalls zuliefern) und
- einer rascheren Verwirklichung des Geplanten.

Solche Planungen sind im wesentlichen Verhandlungen, und der Erfolg beruht weitgehend auf einer Berücksichtigung möglichst aller Interessen, sei es in Form eines Kompromisses oder in Form einer Lösung, auf die man erst während der Verhandlungen gekommen ist und die während der Planung erreichte Kooperation in die Umsetzung weiterträgt. Trotz der Bescheidung »lässt sich sogar die These begründen, dass Planung noch nie zuvor über so vielfältige Handlungsmöglichkeiten verfügte«.²⁰⁰ Intermediäre Organisationen, zum Teil festgefügte wie Genossenschaften und Vereine und zum Teil spontan entstandene und nur für die Planung aufrechterhaltene Initiativen, spielen dabei eine wichtige Rolle. Oft ist es so, dass ein anfänglich vorhandener Antagonismus unter den verschiedenen Akteuren (Investoren, Anwohner, Verbände, Bürgerinnen und Bürger, Kommune, Land) in Kooperation mit allseits anerkannten guten Ergebnissen mündet und in der Folge dieser Erfahrung bei weiterer Planung gar keine Antagonismen mehr aufkommen.

198 Dazu vor allem Selle 1994 – Bogumil, Holtkamp 2000 nehmen eine andere Einteilung vor. Sie sehen Den Bürger als politischen Auftraggeber (Wahlen und Abstimmungen, gesetzliche Formen der Beteiligung und neue Formen der Beteiligung)
Den Bürger als Kunden der Leistungserstellung
Den Bürger als Mitgestalter des Gemeinwesens, nämlich als Koproduzenten.
Da sie Auftraggeber- und Mitgestalterrolle als Teile des Bürgerengagements betrachten, ergeben sich daraus keine Diskrepanzen zu dieser Studie.

199 Selle 1994 S. 16

200 Selle 1994 S.2

Kommune und Staat nehmen sich zurück und setzen die ihnen zustehenden Rechte nur sparsam, nämlich zur Unterstützung der Kooperation der Akteure, und im rechten Moment ein. Auch hier ist weniger manchmal mehr – mit dem zusätzlichen Gewinn einer Entlastung der Politik.²⁰¹

Die Kooperation der Akteure hat nach Selle zwölf Merkmale:²⁰²

1. Heterarchische Struktur
2. Tauschförmige, auf Verhandlungen gestützte Beziehungen
3. Vielfalt der Formen
4. Ortsbezug
5. Handlungsorientierung, Projektbezug
6. Integriertes Aufgabenverständnis,
7. Prozesse mit offenem Ausgang
8. Geöffneter Prozess, womit gemeint ist, dass ein nach außen abgeschotteter Entscheidungsprozess so gestaltet ist, dass Politik und Verwaltung nur Akteure unter anderen sind
9. Gleichzeitige Kommunikation
10. Konsensorientierter Entscheidungsprozess
11. Parallelität des Handelns – die Planungsprozesse sind nicht mehr unilinear, sondern springen hin und her – anstrengend, doch gleichzeitig Flexibilität und Lernfähigkeit steigernd
12. Dynamik als Konstante.

Wenn man diese Merkmale auf sich wirken lässt, erkennt man leicht, dass die Meinung, man befindet sich in solchen Prozessen bereits auf dem Terrain der Bürgerkommune, berechtigt ist. Der so eingeschlagene Weg der Planung ist der Weg der Bürgerkommune, eine Umsteuerung ist insoweit nicht nötig.

Die Erfolge für diese Art von Planung²⁰³ sind nicht von der Hand zu weisen und sind deshalb kein Luxus. Dennoch ist es wichtig, soziale Selektivität und Verfestigungen,²⁰⁴ Intransparenz und Ineffizienz zu vermeiden. Dazu sind »faire Prozesse«²⁰⁵ nötig. Wie alle Dinge im menschlichen Zusammenleben, können Instrumente auch so verwendet werden, dass das Scheitern abzusehen ist.

6.2 Leistungen – Bürger als Koproduzenten

Auch hier sind Literatur und kommunale Praxis (besonders jüngerer Datums) bereits vielfältig. Sie sind aber nicht so breit gestreut und wissenschaftlich noch weniger aufbereitet.

Eine Besonderheit bildet Baden-Württemberg mit einer Vereinbarung des Landes und der kommunalen Spitzenverbände aus dem Jahr 1995, die ursprünglich auf Ende 2000 befristet war und 1999 auf Mai 2005 verlängert worden ist.²⁰⁶ Im Rahmen dieser Vereinbarung sollte Bürgerengagement gefördert und ein Lernnetzwerk von und für Kommunen geschaffen werden. Die Evangelische Fachhochschule für Sozialwesen Freiburg ist begleitend tätig. In 31 Modellstandorten wurde experimentiert und entwickelt – oft mit Unterstützung des Landes und der dort eingerichteten Geschäftsstelle. Gehören Kreise zu den Modellstandorten, sind meistens auch die kreisangehörigen Gemeinden über Kooperationsvereinbarungen engagiert.²⁰⁷ Aus dieser Arbeit sind seither eine Unmenge an Broschüren und Informationen entstanden und

201 Selle 1994 S. 29

202 Selle 1994 S. 77 ff

203 Dazu gibt es Hinweise aus vielen Kommunen. Die Erneuerung der Stadtteile Gostenhof (in zwei Projekten), St. Leonhard und St. Peter in Nürnberg sind gute Beispiele für gelungene kooperative Planung, ebenso die Planung für den Stadtteil Hannover Südost (siehe Hannover 1999) oder für den Stadtteil Volkmarisdorf in Leipzig, eine reine Plattenbausiedlung (siehe Sinning 2000)

204 Deswegen hat das Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen 1999 zusammen mit den Ländern ergänzend zur Städtebauförderung das Programm »Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – die soziale Stadt« aufgelegt. Die vorgesehenen Verfahren der Koproplanung sind die hier dargestellten (www.sozialestadt.de).

205 Selle 1994 S. 104

206 Die ursprüngliche Vereinbarung war von allen drei Spitzenverbänden mitgetragen; der Verlängerung stand der Gemeindegtag Baden-Württemberg fern.

207 So im Landkreis Esslingen über RABE (Regionale Arbeitsgemeinschaft für Bürgerschaftliches Engagement im Landkreis Esslingen)

vor allem ein Leitfaden »Wege zur Bürgergesellschaft«, der die Erfahrungen hervorragend zusammenfasst.²⁰⁸

Hervorzuheben ist auch der 1999 abgeschlossene Wettbewerb der Bertelsmann Stiftung und des Vereins Aktive Bürgerschaft mit Nürtingen, Bremen und Leipzig als Preisträgern.²⁰⁹ In der Folge haben sich Kommunen zur Projektgemeinschaft CIVITAS unter den Fittichen der Bertelsmann Stiftung zusammengeschlossen.

Für die Kommunen im International Network »Cities of Tomorrow« der Bertelsmann Stiftung gehört Bürgerengagement zur selbstverständlichen Arbeitsgrundlage,²¹⁰ und in den bisherigen Speyerer Qualitätswettbewerben fanden sich unter den Preisträgern gerade Kommunen, die auf diesem Gebiet besonderes geleistet hatten.²¹¹

Die Arbeit der KGSt hatte ebenfalls ein vielfältiges Echo. Zum einen konnte die KGSt in ihrem einschlägigen Bericht²¹² auf kommunale Erfahrungen zurückgreifen und zum anderen ergaben sich daraus Erfahrungsverbünde mit den anderen am Thema Bürgerkommune Interessierten. Der Deutsche Städtetag arbeitet jetzt ebenfalls an diesem Thema.

Die Initiativen in diesem Bereich sind so vielfältig wie die örtlichen Verhältnisse. Manche Initiativen versuchen anfangs ohne die Gemeinde auszukommen, um nicht vereinnahmt zu werden und vor allem um den vorhandenen oder vermeintlichen bürokratischen Prozessen entgehen zu können. Andere Initiativen gehen von Vereinen oder Verbänden aus, die sich vom Zusammenwirken aller Akteure Vorteile für die eigene Organisation versprechen. Die wohl meisten Initiativen haben ihren Ursprung in den Kommunen. Mit einigem Recht meint man sogar, dass es besonders auf die Verwaltungschefin oder den Verwaltungschef ankomme. Doch wird man auch sagen können, dass ein Promoter kaum ausreicht. Man muss sie auf allen Seiten suchen und mobilisieren.

Schnell war deutlich, dass bürgerschaftliches Engagement kein Ersatz für bis dahin kommunale Leistungen sein darf.²¹³ Dass dies im Lauf der Entwicklung trotzdem geschieht ja geschehen muss, und z. B. Sportstätten auf Vereine übergehen und es bei der Kommune zu Einsparungen kommt, lässt auf eine schon vorhandene bürgerschaftliche Kultur und/oder auf einen gehörigen Lernprozess schließen.²¹⁴ Die Bürger haben die finanzielle Lage der Kommune einzuschätzen und ihren Beitrag in den Zusammenhang mit dem Leistungsangebot der Kommune herzustellen gelernt.²¹⁵

Wichtig ist an dieser Stelle die allgemeine Erkenntnis, dass jede organisatorische Änderung zunächst Investitionen (für die Einrichtung eines Büros, für Qualifizierung) verlangt. Hier muss die Kommune in »Vorleistung« treten, wie es auch in Baden-Württemberg mit Hilfe des Landes geschehen ist.

208 Arbeitsgemeinschaft 2000

209 Wimmer 1999

210 Die Städte Hämeenlinna, Finnland, und Phoenix, U.S.A., ragen hier hervor. In Hämeenlinna spricht man von »small democracy« und in Phoenix von »empowerment«. Hämeenlinna ist besonders gut dokumentiert (Hämeenlinna 2000) und evaluiert (Naschold 1999 und Baldersheim, Stahlberg 1999).

211 so die Gemeinde Langenrohr in Österreich

212 KGSt 1999a

213 »Förderung Bürgerschaftlichen Engagements ist kein Abbauprogramm ..., sondern ein Aufbauprogramm! ...Bürgerschaftliches Engagement als »Sparschwein der Städte und Gemeinden – diese Rechnung geht in der Praxis selten auf.« So Arbeitsgemeinschaft 2000 S. 30

214 Naschold, Daley 1999c S. 71ff zur japanischen Stadt Mitaka, die ein ausserordentlich grosses Aufgabenspektrum mit einer kleinen Zahl von Mitarbeitern und grossem bürgerschaftlichem Engagement bewältigt, und S. 73 zu Arnsberg, die Aufgaben zurückverlagert.

215 Dies ist ein schwieriges Unterfangen und ein Ziel des sog. Bürgerhaushalts. Bürger sind in die Haushaltsplanung und den Vollzug eingeschaltet. So in Christchurch, Neuseeland, und Porto Alegre, Brasilien (dazu Gustmann, Nitschke 1999). In Deutschland sind die Gemeinden Mönchweiler und Blumberg auf diesem Weg. Seit dem Jahr 2000 folgen einige grössere Städte. Die deutsche Initiative geht vom Netzwerk »Kommunen der Zukunft«, das von der Hans-Böckler-Stiftung, der Bertelsmann Stiftung und der KGSt getragen wird. Deutlich wird eine Reform der Finanzverfassung, weil der derzeitige Finanzbeziehungsdschungel zu Fehlentscheidungen führen muss. Sie steht derzeit aufgrund eines Urteils des Bundesverfassungsgerichts auf der Agenda.

An Inhalten ist eine große Vielfalt zu erkennen. Sie folgen den Prioritäten der Bürgerinnen und Bürger und haben gewöhnlich einen örtlichen Bezug. Sicherheit,²¹⁶ Soziales, Gesundheit, Sport, Schule, Kultur, Umwelt sind besonders im Wohnumfeld oder im sozialen Bezugsrahmen beliebte Anknüpfungspunkte.²¹⁷

Mittun alleine reicht den Akteuren nicht aus. Sie müssen auch mitreden und mitentscheiden können, damit sie sich mit dem Ergebnis identifizieren können. Viele der Aktivitäten sind auf die Unterstützung von Fachleuten angewiesen, die entweder auch aus den Reihen der Bürger kommen oder von Verbänden bzw. von der Kommune oder dem Staat zur Verfügung gestellt werden.

Für Bogumil und Holtkamp gibt es bereits einen integrierten kommunalen »Instrumentenkoffer« zur Förderung bürgerschaftlichen Engagements²¹⁸ der drei Fächer enthält. In einem Fach befinden sich Instrumente für einzelne Bürger (unter besonderer Berücksichtigung partizipationsferner Schichten), im zweiten Instrumente für Initiativen, öffentliche Institutionen und Selbsthilfegruppen, und im dritten Fach befinden sich Instrumente der kommunalen Förderung Bürgerschaftlichen Engagements für traditionelle Vereine. Dieser Instrumentenkoffer ist außerordentlich wertvoll, wird aber nach genügend praktischer Erfahrung umsortiert und vor allem auf die örtlichen Verhältnisse bezogen ausgestattet werden müssen. Das gleiche gilt für die in Baden-Württemberg gefundenen Unterstützungselemente.²¹⁹

- Zentrale Informations-, Anlaufstelle
- Regelmässiger Erfahrungsaustausch aller Kooperationspartner
- Wettbewerbe zur Neu- und Weiterentwicklung von Initiativen
- Gezielte Veranstaltungen zur Weiterentwicklung der Projektarbeit
- »Aktivierende« Bestandsaufnahmen/Bürgerbefragungen zu bestehendem Engagement
- Fortbildung von engagierten Bürgerinnen und Bürgern
- Zuständigkeit von Fachkräften, die Engagierte beraten
- Würdigung von Engagierten
- Regelmäßiger Erfahrungsaustausch engagierter Bürgerinnen und Bürger
- Rundbrief oder Infozeitung für bürgerschaftliche Gruppen.

Nicht alle Bereiche sind gleichermaßen für Koplanung und Koproduktion geeignet. Im Gesundheitswesen bedeutet Bürgerbeteiligung im wesentlichen Koplanung und weniger Koproduktion, weil bei der Behandlung die Grenzen zum professionellen Handeln von Ärzten einigermaßen starr sind. Im Verhältnis zu den Pflegekräften ist die Grenze von Fall zu Fall starr oder beweglich. In Fragen der Krankheitsvermeidung sind dagegen Koplanung und Koproduktion gleichermaßen möglich und nötig. Für Koplanung müssen die Voraussetzungen geschaffen werden, indem Einflussnahme, Wahlfreiheit und Beteiligung zu Hauptgrundsätzen der Gesundheitspolitik werden.²²⁰

6.3 Wissensexplosion – Bürger als Teilhaber

Eine weitere Dimension der Bürgerkommune ist noch kaum beschrieben. Sie bildet die Grundlage für die planende und leistende Bürgerkommune und behandelt die Generierung und Nutzung von Wissen. So kommt es nicht von ungefähr, wenn man behauptet, der Zugang (access) zu Wissen erlange gegenüber Eigentumsrechten gleich welcher Art immer größere Bedeutung.²²¹ In einer Kommune gibt es unzählig viele Kenntnisse und Fertigkeiten aufgrund von vielfältiger Lebens- und Berufserfahrung, die entweder überhaupt nicht erfasst sind oder allenfalls in separaten Datenbanken – mit schlechtem und beschränktem

216 Schelzke 1999

217 Die Landesstudie Baden-Württemberg hat die bürgerschaftliche Gestaltungskompetenz aus Sicht betroffener Bürger ermittelt – und zwar auf Landesebene, kommunaler Ebene und im persönlichen Nahbereich – siehe Sozialministerium Baden-Württemberg 1997 S. 45 ff

218 Bogumil, Holtkamp 2000

219 Arbeitsgemeinschaft 2000 S. 17

220 Im Vereinigten Königreich gibt es dafür die Community Health Councils – Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung 2000 – (dazu Dabbs S. 157 ff)

221 Rifkin 2000

Zugang für alle. Das Ausbeuten dieses Bürgerwissens ist Teil der Bürgerkommune. Dazu sind Datenbanken zu schaffen, zu automatisieren, zu ergänzen, zu vernetzen und zwar mit anderen am Ort und auch weltweit. Damit verhilft man zu einer Wissensvermehrung bei allen Akteuren. Kurzfristig, anlassbezogen allen Akteuren zur Verfügung stehende Informationen vergrößern die Chance, auf der Grundlage gemeinsamer Kenntnis zu gemeinsamer Aktion zu gelangen – sei es zum Abschluss einer Planung oder zur Gestaltung eines Leistungsangebots.²²² Erst wenn ein »kollektives Gedächtnis« entstanden ist, gibt es die Möglichkeit für Veränderungen in einem Netz und damit auch in der Bürgerkommune.²²³

Außerdem weiß man, dass engagierte Bürgerinnen und Bürger ein großes Bedürfnis nach zusätzlichem Wissen haben. Es kann befriedigt werden, indem Fachleute im Internet für die Antworten zur Verfügung stehen oder Recherchen für andere übernehmen und so zielgenau Informationen zur Verfügung stellen. Hier kann sich eine neue Aufgabe für die Kommune ergeben. Vor allem sollte die Kommune die Qualität von Informationsanbietern gewährleisten. Die Kommune kann auch dafür sorgen, dass das weltweit oder am Ort entstehende Wissen eine menschliche Dimension erhält, indem beispielsweise Experten aus Hochschulen, Schulen, Unternehmen und Verwaltungen für Erklärungen zur Verfügung stehen und allfällige Fragen beantworten. Wissen muss in einem Kontext stehen bzw. gestellt werden, um Aktivitäten hervorrufen zu können.²²⁴

Nun ist auch bekannt, dass es unterschiedlich ausgebaute und formalisierte Wissensbestände gibt. Wahrscheinlich nicht nur in der Schweiz gibt es beispielsweise für den Wissensbestand in der Landwirtschaft »ein gut ausgebautes Diffusionssystem für neue Lerninhalte und die Möglichkeit, kollektive Erfahrungen an Nichtbeteiligte weiterzugeben.«²²⁵ In der Bürgerkommune geht es darüber hinaus darum, über professionelle Grenzen, über die Grenzziehung in akademischen Disziplinen, über die Unterschiede zwischen theoretischem Wissen und Erfahrungswissen hinweg zur Verständigung über die Relevanz des Wissens für gemeinsame Aktionen zu kommen. Ein besonders schwieriges Unterfangen, das jetzt erst genauer beleuchtet wird!²²⁶

Eine Kommune bietet auch außerhalb des Pools von automatisierten Datenbanken und des Internets gute Gelegenheiten zu gemeinsamem Lernen und Erleben. Bei Tagen der offenen Tür (auch der Unternehmen und nicht nur der Kommune), auf historischen Pfaden, in großen Diskussionsforen, auch bei öffentlichen Hausmusiken in Wohnhäusern wie in Köln erweist sich die Kommune als Lern- und Identifikationsort.²²⁷

Schließlich erlauben virtuelle Realitäten in Computeranimationen für die Gestaltung öffentlicher Räume oder kommunaler Einrichtungen die Anpassung von Planungen im Bürgergespräch – dies in ständiger Rückkopplung mit den Bauherren.

Hier ist schon eine Menge im Gange²²⁸ – vor allem unter jungen Leuten -, ohne dass es ein größerer Kreis erfährt, weil nur die Kundigen diese Aktivitäten verstehen. Aktivitäten auf diesen neuen »Spielfeldern« mit großem Nutzen für Bürgerengagement müssten erfasst und vorangebracht werden.

222 Hill 1997 schlägt »P-Gruppen« vor, in die dieses Wissen eingebracht werden kann. »Es handelt sich dabei um Produktgruppen, in denen gemeinsam mit der Verwaltung über die Verbesserung der Qualität der Verwaltungsprodukte nachgedacht werden kann.«

223 Eriksson, Hohenthal, Johanson 1998

224 Rosenberg, Shariq 2000 – in diesem beispielhaften Forschungsprojekt KNEXUS der Stanford University werden diese Fragen für regionale Wissensnetzwerke thematisiert.

225 Kissling-Näf, Knoepfel 1998 S. 260

226 Dem dienen die Anticipation Dialogues. Siehe Arnkil, Eriksson, Arnkil 1999

227 Steffen 1999

228 Es lohnt sich, im Internet zu browsen über Stichwörter wie Bürgerkommune, Zivilgesellschaft etc. Ein »Center for Civic Networking« hat es sich beispielsweise zur Aufgabe gemacht, »applying information infrastructure to the broad public good – particularly by putting information infrastructure to work within local communities to improve delivery of local services, improve access to information that people need in order to function as informed citizens, broaden citizen participation in governance, and stimulate economic and community development.« (<http://civic.net/ccn.html>). Die »Association for Community Networking« gibt einen »Community Technology Review« heraus: www.civinet.org/comtechreview/

6.4 Organisation der Bürgerkommune – Konsequenzen für Akteure

Alle Akteure in einer Bürgerkommune müssen sich deren Erfordernissen anpassen, also auch die Kommunalverwaltung.

Am einfachsten können dies die einzelnen Bürgerinnen und Bürger, wenn sie mit offenen Augen, offenen Herzen und kühlem Verstand ihren Beitrag zur Bürgerkommune leisten. Die Nutzung der modernen Informations- und Kommunikationstechnologien erleichtert ihnen ihr Engagement. Die Bereitschaft, sich mit unvertrauten Fragen zu befassen oder sich einige Fertigkeiten anzueignen, für die andere eine Ausbildung genossen haben, ist Teil der gesuchten Herausforderung.

Die institutionellen Akteure wie Unternehmen, Vereine und Verbände, der Staat oder die Kommune müssen in der Regel strukturelle Hürden überwinden:

- Unternehmen sind im Verhältnis zu ihrer Umwelt weitgehend abgeschlossen und stellen für Außenstehende eine black box dar. Sie sind ausgerichtet auf ihre möglicherweise sehr speziellen und weitverstreuten Kunden und auf ihre Geschäftspartner. Sie erleben Bürgerinnen und Bürger als potenzielle oder vorhandene Arbeitskräfte, als Kunden, aber unter Umständen auch als Störenfriede bei ihren Planungen. Ihr Bezug zum Ort variiert. Manche halten ihn eher gering, um unabhängig zu sein und weltweit auftauchende Entwicklungsoptionen nutzen zu können. Andere bringen sich in die Gestaltung der Kommune ein und schätzen ihre Attraktivität als Standort. Die meisten Unternehmen haben eine Marketingstrategie und betreiben Öffentlichkeitsarbeit, jedoch zunächst nicht als Beitrag zur Wertsteigerung einer Bürgerkommune.²²⁹ Anknüpfungspunkte für eine organisatorische Änderung auf Unternehmensseite sind zunächst die Unternehmensplanungen, die Personalpolitik und der Umweltschutz, weil hier die Verbindung zu den anderen Akteuren am Ort offensichtlich ist. Hinzu kommen Beiträge zu Kultur oder Sport zur Imageverbesserung.
- Verbände und Vereine sind offen für ihre Mitglieder, nicht immer jedoch für Außenstehende. Dann gibt ihr Innenleben den Außenstehenden Rätsel auf. Vielleicht ist die Richtung nicht die eigene, sodass man einen Bogen um eine Einrichtung macht, und im Extrem unterstützt man eine Einrichtung, die eine andere bekämpft. So kann es zu Unverträglichkeiten im Umgang miteinander kommen, wenn Verbände ihre Anliegen in der Bürgerkommune durchsetzen wollen oder darin auf offensive Weise Mitglieder werben. Ein gewachsenes Klima der Toleranz ist vonnöten, um diese Probleme zu entschärfen. Für die Verbände ist auch ein großes Maß an Offenheit und Transparenz wichtig. Dafür getroffene strategische Entscheidungen sind von eminenter Bedeutung für manche Verbände und haben Folgen für viele operative Maßnahmen. Verbände und Vereine können in der Bürgerkommune gewinnen, wenn ihre Aktivitäten in die Aktivitäten der Bürgerkommune integriert werden und dadurch eine Verbreiterung oder Ergänzung erfahren, die erst den gewünschten Erfolg ermöglicht.
- Der Staat ist mit den meisten Einrichtungen weiter von den Bürgerinnen und Bürgern vor Ort entfernt, wichtige Ausnahmen sind u. a. Schulen und Hochschulen, Museen, Polizei und die ihm vorbehaltenen Planungen und Genehmigungen. Bei bürgerschaftlichen Aktivitäten sind die in diesen Bereichen Beschäftigten natürliche Partner. Der Staat muss diesen Bereichen weitgehende Unabhängigkeit gewähren, ihren Auftrag im Kontraktmanagement festlegen und soweit möglich auf Einzelweisungen verzichten. Der Gehorsamsstrang vom Sachbearbeiter im oberfränkischen Hof zum Minister in München darf nicht der Normalfall sein. Auch Mitarbeiter im Staatsdienst müssen im Rahmen ihres Auftrags und mit den zugewiesenen Ressourcen frei agieren können. Das dazu eingesetzte Kontraktmanagement ist um einen Punkt zu ergänzen: Beratung und Betreuung von bürgerschaftlichen Aktivitäten. Vor allem muss der Staat die von ihm zu verantwortenden Planungen ähnlichen Prinzipien unterwerfen, wie es heute die Kommunen tun. Offene Planung und umfassende Information gewährleisten, dass alle Akteure einbezogen werden. Die Annahme ist berechtigt, dass eine Bürgerkommune so viel Druck auf den Staat, wenn sie ihn als Gegner erlebt, erzeugen kann, dass er sein Verhalten ändert.

²²⁹ Dieser Zustand darf Unternehmen nicht befriedigen. Es lohnt sich auch für sie, transparent zu werden, ihr Tun weiter offen zu legen und strategische Allianzen mit den Bürgern im Umfeld einzugehen. Sonst zielt plötzlich ein Transparent von Greenpeace den Schornstein.

Die Kommune ist zum einen in einer besseren Lage als der Staat. Sie kann sich dem Bürger nicht entziehen. Das Rathaus war schon immer gläsern, weit weniger sind es Ministerien und andere staatliche Einrichtungen. Interaktion mit den Bürgerinnen und Bürgern gehört seit jeher zum kommunalen Alltag.

Die bisherige nach anderen Kriterien vorgenommene kommunale Aufbauorganisation wird aber den Problemen, die die Bürgerinnen und Bürger gelöst haben wollen, nicht gerecht.

- Erst die Bürgerämter²³⁰ und ähnliche Einrichtungen wie die Zentralstellen zur Behebung von Wohnungsnotfällen²³¹ richten sich in ihrem Aufbau nach den Bedürfnissen der Bürgerinnen und Bürger. Diese Organisationsleitlinie lässt sich verallgemeinern, indem »typische Lebenslagen« Ausgangspunkt für Organisationsentscheidungen werden.²³² Je komplizierter die Sachverhalte, umso eher wird es nötig werden, front-office (den Bürgern zugewandt) und back-office (fachlich aufgebaut) zu trennen. Dann ist es gedanklich²³³ nur noch ein kleiner Schritt zum one-stop-government, wo alle öffentlichen Hände back-offices unterhalten, die die (kommunalen) front-offices bedienen. Multifunktionale Service-Läden²³⁴ mit den Angeboten der Kommune, des Arbeitsamtes, der Post und der Telekom, des Kreises, von Banken und Versicherungen sind solche front-offices.²³⁵
- Eine andere Möglichkeit bürgerbedürfnisbezogener Organisation bieten Nachbarschaften, die sich nach den kollektiven Vorstellungen der Bürgerinnen und Bürger richten und deshalb oft kleinräumiger als beispielsweise Bezirke in Großstädten sind. In solchen Organisationseinheiten lassen sich alle ortsbezogenen Aufgaben (Kindergärten, Schulen, Einrichtungen der Jugendhilfe, Seniorentreffs, Sportstätten, Parks, Strassen etc.) unterbringen.

Wahrscheinlich erlaubt erst ein (aus Sicht der Bürger) problembezogener Verwaltungsaufbau die umfassende Einbindung der kommunalen Beschäftigten in das für bürgerschaftliches Engagement nötige Netz.

- Eine dritte Möglichkeit bürgerbezogener Organisation stellt der in Phoenix, Arizona eingeführte »Seamless Service« dar, in dem jede städtische Mitarbeiterin bzw. jeder städtischer Mitarbeiter jedes an ihn herangetragene Anliegen als »owner of the case« erledigen bzw. sicherstellen muss, dass es erledigt wird. Im öffentlichen Gesundheitswesen erhält diese Form von case management neuerdings große Beachtung.

In allen Fällen gewinnen bei den Beschäftigten die Probleme der Bürgerinnen und Bürger in ihrer Gesamtheit an Bedeutung, und genau dort setzt Bürgerengagement an.

Es gibt gute Erfahrungen mit Zentralstellen für Bürgerengagement bzw. mit Bürgerbüros.²³⁶ Diese Stellen sollten mit Bürgerengagement-Beauftragten (kurz BE-Beauftragten) besetzt sein.²³⁷ Zumindest in Großstädten sollten sie die nachbarschaftliche Ebene berücksichtigen, um als Anlaufstelle für Bürgerengagement ihre Wirkung entfalten zu können. Dabei dürfen die Kommunen bei solchen Einrichtungen nicht stehen bleiben, weil man Bürgerkommune als Querschnittsmaterie zu betrachten hat, die alle Beschäftigten und alle Politiker angeht.

Nachdem bereits geklärt ist, dass die Bürgerkommune zu keinem Machtverlust auf der Seite Politik zu führen braucht, ist die Schnittstelle genauer zu untersuchen. Sie ist, bleibt der gegenwärtige Zustand erhalten, fragwürdig und eher kontraproduktiv, weil die Ausschussstrukturen nur selten mit den Interessen der anderen Akteure übereinstimmen. Bürgerinnen und Bürger sehen die Kommune aus einer bestimmten

230 KGSt 1986, KGSt 1999c

231 KGSt 1999d

232 Plamper 1999. Im Internet sind Darstellungen nach typischen Lebenslagen immer häufiger zu finden.

233 in der Umsetzung ein riesiger Schritt

234 Lenk, Klee-Kruse 2000

235 Damit sind schwierige strategische Entscheidungen verbunden. Welche Bankinstitute werden in eine solche Einrichtung einbezogen? Wer von den Wohlfahrtsverbänden darf mit seinen Angeboten mit hinein? Je grösser die Kommune oder je grösser der Einzugsbereich, um so schwieriger die Entscheidung! Vielleicht befinden sich die schon existierenden multifunktionalen Serviceläden auch aus diesem Grund in kleinen Kommunen.

236 Nürtingen 1999, Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Sozialordnung 1995 – bezogen auf Senioreninitiativen in verschiedenen Kommunen

237 Sozialministerium Baden-Württemberg 1999b, S. 41

Lebenslage heraus und entwickeln wohl daraus die Bereitschaft zum Engagement. Es kann sein, dass sie an die Gestaltung ihres näheren Umfeldes denken, zu dem Kindergarten, Schule, Park, Strassen oder eine Ecke, an der Drogen an Schüler verkauft werden, gehören können. An der Verbesserung der Verhältnisse mag den Bürgern gelegen sein, wenn die Gegend durch Lärm und Abgase beeinträchtigt wird. Zuständig sind das Jugendamt, das Schulamt und die vom Land beschäftigten Lehrer, das Grünflächenamt, das Tiefbauamt, die ebenfalls in der Zuständigkeit des Landes stehende Polizei und das wegen der Emissionen einzuschaltende Umweltschutzamt. Die Zahl der dafür zuständigen Ausschüsse im Rat ist ebenfalls groß. So kommt es darauf an, nicht nur die Verwaltung an die Bürgersicht anzupassen, sondern auch die kommunalen Ausschüsse.

Ebenso wenig wie es auf Dauer Stellen in der Verwaltung geben darf, die für das Bürgerengagement zuständig sind, so darf diese Art kommunaler Aufgabenerfüllung auf einen Ausschuss übertragen werden. Alle Politikerinnen und Politiker sollten sich des Bürgerengagements annehmen.

Politikern liegen Einbezug und Information der Bürger am Herzen, doch sind diese einseitig auf bestimmte Kanäle ausgerichtet (Vereine). Hier sind neue Kanäle für Kommunikation vonnöten. Weiter beklagen die Politiker, dass sich die Bürger nur dann beteiligen, wenn es sich unmittelbar um ihre eigenen Interessen handelt, wobei sie durchaus die Vorteile von Bürgerengagement erkennen.²³⁸ Zwischen der erklärten Engagementbereitschaft der Bürgerinnen und Bürger und der von den Politikern erkannten Engagementbereitschaft scheint eine beachtliche Diskrepanz zu liegen.

Die Kommunen haben für ihre Aufbauorganisation den Vorzug großer räumlicher Präsenz, vorausgesetzt sie erkennen ihren Immobilien- und Gebäudebestand als Einheit. Kindergärten, Schulen, Jugendfreizeitheime, Seniorenheime, Feuerwachen, Baubetriebshöfe, Sporteinrichtungen und viele andere bieten sich über Verwaltungsgebäude hinaus als räumliche Kristallisationspunkte für Bürgerengagement an.

Noch nicht genügend behandelt sind die Prozesse bei Koplanung und Koproduktion. Zur Koplanung gibt es Aussagen in der Planungsliteratur, während man zur Koproduktion allenfalls Überlegungen zur fraktalen Fabrik oder zu Public Private Partnerships heranziehen kann. Es ist noch eine Menge an Organisationsarbeit und wahrscheinlich an vorheriger Geschäftsprozessoptimierung in der Verwaltung zu leisten, weil sich Produktionsanteile anderer Akteure nur in transparente und damit einfache Prozesse einbauen lassen. Allerdings findet man Vorschläge zu verschiedenen Methoden und zu den Bedingungen, die für deren Anwendung vonnöten sind.²³⁹

Eines scheint sich aber als gewiss herauszukristallieren: Hierarchie und Bürgerkommune passen nicht zusammen – gleich ob es sich dabei um eine Wohlfahrtseinrichtung, ein Unternehmen, den Staat oder die Kommune handelt. Das Infragestellen von Hierarchien dient also dem Aufbau der Bürgerkommune.²⁴⁰

6.5 Personen: Einstellungen und Verhalten der Akteure

Neben der Organisation sind selbstverständlich die Einstellungen und Verhaltensweisen der einzelnen Personen von Bedeutung für den Erfolg der Bürgerkommune. Dabei sind nicht nur die Bürgerinnen und Bürger sondern alle in Frage kommenden Personen bei Vereinen und Verbänden, der Wirtschaft, dem Staat, anderen öffentlichen Händen und der Kommune gemeint. Veränderungen im normativen Gewand einer Einrichtung sind ohne eine Änderung der Einstellungen und Verhaltensweisen nicht zu haben.²⁴¹ Dabei gibt es wie stets neben einer kleineren Zahl von Befürwortern und einer hoffentlich auch kleineren Zahl von

238 Brandel, Reichert 2000

239 Bryson, Anderson 2000 zu Real Time Strategic Change, Search Conferences, Future Searches, Strategic Options Development and Analysis, Technology of Participation, Open Space Technology; Arnkil, Eriksson, Arnkil 1999 zu Anticipation Dialogues. Die Beratungsunternehmen verwenden eine Fülle von Methoden. Ihre Anwendbarkeit auf grosse Gruppen muss aber geklärt werden,

240 Dass damit andere Vorteile verbunden sind, beispielsweise eine bessere Entscheidungsfindung in einem komplexen, dynamischen Umfeld, bzw. dass andere Einflüsse ebenfalls das Lebensrecht von Hierarchien in Frage stellen, beispielsweise der weltweit freie Zugang zu Wissen über das Internet, dass im Lebensgefühl der Menschen Hierarchien keinen Raum mehr finden, lässt den Schluss zu, dass sich die Bürgerkommune in die gesellschaftliche Entwicklung einfügt.

241 Considine, Lewis 1999 S. 475

Gegnern eine große Zahl von Skeptikern oder von Labilen.²⁴² Allerdings scheint die politische Grosswetterlage so zu sein, dass es trotzdem zur kooperativen Demokratie kommt.²⁴³

Wie die angeführten Meinungsumfragen ergeben haben, ist die Einstellung der Menschen latent bürgerschaftlich orientiert. Darauf lässt sich aufbauen, wenn Bürgerengagement durch Marketing mit dazugehöriger Bürgerkommunikation gefördert werden soll. Motivationsfördernd sind regelmäßige Berichte über konkrete Projekte. Allerdings gibt es Barrieren für Bürgerschaftliches Engagement. An erster Stelle steht in einer Meinungsumfrage die »Machtlosigkeit des einzelnen verbunden mit gesellschaftlichen und politischen Verkrustungen« (dies besonders bei Männern) und an zweiter Stelle stehen individuelle Probleme wie Alter oder Krankheit (besonders bei Frauen).²⁴⁴ Deshalb steht wohl der Wunsch an die Politik, »allen Generationen Mut zu machen, dass sie öffentliche Dienstleistungen mitgestalten und verändern helfen« an erster Stelle eines Bürgerwunschkzettels.²⁴⁵

Wir tun etwas gemeinsam für die Gemeinschaft. Deshalb Netze und Vernetzung als konstitutive Merkmale einer Bürgerkommune! »Smart networking«²⁴⁶ ist gefragt. Diese allgemein erforderliche Tugend erhält eine besondere Relevanz für die kommunalen Beschäftigten, vor allem für diejenigen, die sich im direkten Umgang mit den Akteuren einer Bürgerkommune zu bewähren haben. »Networking« beinhaltet nicht nur eine Einstellungs-, sondern auch eine Verhaltenskomponente und ist als separater Arbeitsmodus zu erkennen.²⁴⁷ Es geht über Teamwork hinaus, und man kann es trainieren. Dies ist eine wichtige Komponente für die Qualifizierung in der Bürgerkommune, möglichst gemeinsam und nicht separat für die jeweiligen Institutionen. Ob Networking darüber hinaus Auswirkungen auf Eingruppierung von Arbeitern und Angestellten bzw. Stellenbewertung von Beamten hat, lässt sich heute noch kaum entscheiden. Es ist aber eher unwahrscheinlich.

Die in einer Bürgerkommune Engagierten äußern in Umfragen weitgefächerte Qualifizierungswünsche.²⁴⁸ Oft sind es fachliche Fragen und die Vermittlung von Fertigkeiten, die für die Produktion bzw. Koproduktion von Leistungen nötig sind. Hier kommt es darauf an, dass sich ein bürgerschaftliches Qualifizierungsangebot möglichst aktuell im Zusammenhang mit einzelnen Projekten herausbildet.²⁴⁹ Lehrer und Lernende können sich wiederum in Netzen verbinden. Je nach den Gegebenheiten vor Ort könnten sich z. B. die Volkshochschule und andere Schulen dieser Vernetzung annehmen. Darüber hinaus gibt es Qualifizierungsbedarf zu übergeordneten konzeptionellen Fragen des Bürgerschaftlichen Engagements.²⁵⁰

Im folgenden gehe ich auf die Führung ein und zähle hierzu alle Führungskräfte bei den relevanten Akteuren – mehr und mehr auch solche Bürgerinnen und Bürger, die faktisch in »Führungspositionen« hineingewachsen sind, also von den anderen Akteuren anerkannt networking betreiben, und sie auf mehr oder weniger lange Zeit wahrnehmen. Die in einer Bürgerkommune mit ihren Netzen und Vernetzungen wesentliche Frage lautet, was die Führungskraft für die anderen Akteure tun kann, damit die örtliche Gemeinschaft wachsen und gedeihen kann. Man spricht von transformational leadership²⁵¹ und hat dabei keine Spezialanfertigung für die Bürgerkommune vor Augen, weil sie sich heute in zahlreichen Unternehmen findet (auch sie sind zunehmend vernetzt und gestalten ihr Umfeld ebenso wie die eigene Organisation).

Beim geforderten »transformational leadership« ergeben sich interessante Perspektiven auch für die Verwaltungschefin oder den Verwaltungschef einer Kommune, die erst in Ansätzen ausgelotet sind. Diese

242 Banner 1999 S. 156 behandelt Skeptiker und Labile

243 Banner 1999 S. 160

244 Sozialministerium Baden-Württemberg 1997 S. 53 ff

245 Ueltzhöffer 1999, S. 77 f

246 Dieser Begriff wurde im Anschluss an das »smart-buyer-problem« (Naschold 1997, S. 52) im September 1997 in einem workshop des Wissenschaftszentrums Berlin und der Bertelsmann Stiftung geprägt und fand Eingang in das »International Network for Better Local Government« der Bertelsmann Stiftung.

247 Considine, Lewis 1999, S. 475: »networking« does in fact appear to be based on a coherent cluster of work strategies.«

248 Sozialministerium Baden-Württemberg 1999b, S. 39 ff

249 so für LA 21-Initiativen de Haan, Kuckartz, Rheingans-Heintze 2000 S. 174 f

250 In Baden-Württemberg spricht man von Lernbausteinen zum BE-Lernen – Sozialministerium Baden-Württemberg 1999c

251 Alimo-Metcalfe, Alban-Metcalfe 1999 – dies im Gegensatz zum »transactional leadership«

Person muss ja das ganze System im Auge haben und als wesentliche neue Aufgabe, Gemeinschaft schaffen und erhalten,²⁵² seinem Aufgabenspektrum hinzufügen.

Die Fragen, wie sehr die Kommune die Bürgerkommune steuert, und damit zusammenhängend, ob die Verwaltungschefin bzw. der Verwaltungschef auch Chefin/Chef der Bürgerkommune ist, sind klar zu beantworten. Wenn Steuern mit Beeinflussen gleichgesetzt wird, nur dies ist bei der angesprochenen formalen Gleichordnung aller Akteure möglich, dann ist die erste Frage zu bejahen und die zweite zu verneinen. Die Kommune beeinflusst die Bürgerkommune; die Bürgerkommune hat weder Chefin noch Chef.

Ausgehend von der vernetzten Organisation erwartet z. B. Broussine,²⁵³ dass sich die Verwaltungschefin, der Verwaltungschef mit vier neuen »Grenzen« befasst:

- Der Autoritätsgrenze – die Person an der Spitze muss offen sein für Kritik und zuhören können: »senior managers must listen in order to lead.«
- Der Aufgabengrenze – um die Arbeitsteilung aufzubrechen sind fach- und organisationsübergreifende Teams vonnöten. Die Führungskraft hat darauf zu achten, dass die nötigen Aufgaben auch erfüllt werden. »Each in this interdependent relationship must take an active interest in the challenges and problems facing others who contribute in different ways.«
- Der politischen Grenze – wenn Leute aus verschiedenen Organisationen zusammenkommen, fragen sie sich bewusst oder unbewusst »was ist für uns drin?« »At the political boundary people face the challenge of defending their own organisation's interests without undermining the effectiveness and coherence of the partnership as a whole.«
- Der Identitätsgrenze – wenn sich Menschen um »wir« und »die anderen« kümmern, ist diese Grenze angesprochen. »Creating and supporting a sense of ourselves as a local authority without devaluing the potential contribution of other groups is the real challenge of work at the identity boundary.«

Während die Verwaltungschefin, der Verwaltungschef bisher Struktur und Kultur der Verwaltung einschließlich ihrer Beziehungen zur Umwelt zu beeinflussen hatte, hat sie/er heute zwei Rollen wahrzunehmen – eine Rolle bezieht sich auf die Bildung und Erhaltung der örtlichen Gemeinschaft, die andere auf die innere Struktur und Kultur der Kommunalverwaltung. Beide müssen harmonieren, obwohl an den genannten Grenzen verschiedene Welten aufeinander stoßen. Eine Grauzone und damit verbunden Unsicherheit sind Teil des Grenzverlaufs. Daraus folgen bestimmte Aufgaben für die Verwaltungschefin, den Verwaltungschef:

- Die eigene Organisation abpuffern und die Umwelt zugunsten der eigenen Organisation beeinflussen – »Buffering and boundary spanning«.
- Die Grenze zwischen Wissen und Nichtwissen erkennen und für die Führungsarbeit nutzen – the boundary between »knowing« and »not knowing«.
- Die Grenze zwischen Führung und Management erkennen. – the boundary between leadership and management.

Dazu benötigt die Führungskraft Grundfähigkeiten der systemischen Analyse (emotionale und soziale Intelligenz, Intuition im Umgang mit Menschen und Gruppen, Erkennen von und Umgang mit dynamischen Beziehungen) und stets eine persönliche Perspektive verbunden mit einem großen Maß an Selbsterkenntnis. »What it comes down to is this – that effective work at the new boundaries which joined up government requires means that we have to see leadership and learning as simultaneous if not synonymous activities«.

Broussine verdient deshalb besondere Beachtung, weil er die Bürgerkommune mit den Anforderungen an die kommunale Führungskraft verbunden hat. Allerdings sind seine Aussagen auf den Prüfstand der Erfahrung und vor allem der praktischen Umsetzung in Fortbildung, Coaching etc. zu stellen.

252 Nalbandian 1999, S. 188 »Community Building« wird in dieser Untersuchung von den befragten Verwaltungschefinnen und -chefs als neue Aufgabe herausgestellt.

253 Broussine 1999 – auch im weiteren

6.6 Erfolgsfaktoren

Verschiedene Publikationen thematisieren die Erfolgsfaktoren der Bürgerkommune. Da sie sich weitgehend decken, kann man von einer gewissen Validität ausgehen. Zum Teil sind sie wissenschaftlich begleitet.²⁵⁴ Für diese Studie werden die von der KGSt erarbeiteten Erfolgsfaktoren, die Erfolgsfaktoren des baden-württembergischen Projekts, der Bertelsmann Stiftung und des Vereins Aktive Bürgerschaft, von Bogumil und Holtkamp sowie von den Berliner LA 21-Initiativen herangezogen und der Reihe nach aufgeführt. Dem schließen sich Empfehlungen von Kickert, Klijn und Koppenjan zum Network Management an.

Die KGSt²⁵⁵ nennt folgende kritische Erfolgsfaktoren:

1. Selbstverständnis der kommunalen Akteure – nötig ist eine Grundhaltung, die auf Glaubwürdigkeit, Kooperation und Mitgestaltung ausgerichtet ist.
2. Die kommunalen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter – »Eine partnerschaftliche Grundhaltung....hat die folgenden Konsequenzen:
3. Sich vom Bild des allwissenden Fachexperten verabschieden
4. Den Ämteregoismus/Fachbereichsegoismus zu minimieren und
5. Stärker projektbezogen und interdisziplinär über Hierarchiegrenzen hinweg zu agieren.«
6. Aktivierende, unterstützende und begleitende Elemente – Aktivierende Elemente sind u. a. ein öffentlich kommuniziertes, glaubwürdiges Angebot, stadtteilbezogene Öffentlichkeitsarbeit, öffentliche Formen der Anerkennung, »Schnupper«-Veranstaltungen. Unterstützende und begleitende Elemente sind eine Anlaufstelle, fachliche Beratung, materielle Absicherung durch Erstattung der Auslagen, Weiterqualifikationsmöglichkeiten, Moderatoren, Ansetzen am Eigeninteresse, überschaubare Einheiten mit konkreten Projekten zeitlich begrenzt, Vernetzung untereinander, Zusammenarbeit unter den einzelnen Gruppen und Verbänden
7. Engagementunterstützende Infrastruktur z. B. in einer Agentur für Bürgerengagement, im Internet-Service, durch intermediäre Partner.
8. Prozessverlauf zur Förderung des Bürgerengagements – mit verschiedenen Bausteinen
9. Zusammenspiel zwischen Bund, Land und Kommunen – vor allem um zu interkommunalen Lernnetzwerken zu kommen.

Der Leitfaden zur Förderung Bürgerschaftlichen Engagements in Städten, Gemeinden und Landkreisen in Baden-Württemberg »Wege zur Bürgergesellschaft« nennt erfolgreiche Strategien und wichtige Eckpunkte:

Erfolgreiche Strategien:

1. Multiplikatoren einbeziehen – vorhandene Strukturen überdenken – gemeinsam planen und handeln
2. Unterstützungsformen entwickeln
3. Ideen beispielhaft in Aktion umsetzen
4. Ideen in die Öffentlichkeit bringen und Verbündete gewinnen
5. Handlungsstile verändern und Strukturen entwickeln

Eckpunkte der Förderung bürgerschaftlichen Engagements sind

1. Vision
2. Koordination
3. Zusammenarbeit
4. Aktion
5. Unterstützung
6. Kontakt
7. Legitimation
8. Öffentlichkeit

²⁵⁴ für die baden-württembergischen Projekte zuletzt Sozialministerium Baden-Württemberg 1999a und für die Berliner LA 21-Initiativen de Haan, Kuckartz, Rheingans-Heintze 2000

²⁵⁵ KGSt 1999a, S. 41 ff

Die Bertelsmann Stiftung und der Verein Aktive Bürgerschaft e.V. haben im Anschluss an ihren Wettbewerb zehn Erfolgsfaktoren herausgearbeitet.²⁵⁶

1. Ausbau einer lokalen Anerkennungskultur
2. Anreizsystem innerhalb der Verwaltung
3. klar definierte Schnittstelle zwischen Verwaltung und Bürgerschaft
4. Vernetzte Strukturen innerhalb der Verwaltung
5. Räumliche Kristallisationspunkte
6. Zeitliche Kristallisationspunkte
7. Politischer Grundkonsens zwischen den Parteien der Stadtpolitik, aber auch zwischen Stadtpolitik und Verwaltung
8. Fähigkeit, zuhören zu können
9. Sich der Gesamtheit der möglichen Beteiligungs- und Engagementformen bewusst sein
10. »Integrierter« Prozess der Bürgerbeteiligung

Bogumil und Holtkamp erkennen folgende »Problemfelder und Erfolgsfaktoren«.²⁵⁷

1. Überzeugende Angebote der Kommunen, die die Probleme von Bürgerbeteiligung berücksichtigen.
2. Ansetzen an den Eigeninteressen der Bürgerinnen und Bürger (+ Anreize und Anreizsysteme).
3. effektive Organisationsform mit festen Ansprechpartnern in der Kommune.
4. Interessen der »artikulationsschwachen Kreise« wahrnehmen. Dabei handelt es sich oft um »schwache Signale«, auf die besonders geachtet werden muss.
5. Bereits im Vorfeld wichtige gesellschaftliche Akteure einbinden.
6. Das traditionelle Ehrenamt nicht vergessen.
7. Bürger persönlich ansprechen (und niederschwellige Angebote machen).

Für die Berliner LA 21-Initiativen sind förderliche und hinderliche Faktoren benannt.²⁵⁸

- Anerkennung – es gibt in Berlin einen Ruf nach Anerkennung
- Etatisierung der Initiativen (dieser Faktor fehlt in den anderen Aufzählungen, taucht aber als Bürgerforderung im Verhältnis der Generationen in der Bürgergesellschaft auf²⁵⁹)
- Inkompatibles Themenspektrum auf Seiten der Initiativen im Verhältnis zu anderen potentiellen Akteuren
- Fluktuation in den Initiativen
- Grenzen der Subpolitik im etablierten politischen Rahmen.²⁶⁰

Es bedarf einer eigenen Untersuchung, die genannten Erfolgsfaktoren zu interpretieren, auf ihre Übereinstimmung bzw. auf ihre Widersprüche hin zu untersuchen und kritisch zu würdigen.

Von Interesse sind in diesem Zusammenhang weiterhin die Empfehlungen von Kickert, Klijn und Koppenjan zum Network Management.²⁶¹

- Achieving win-win situations
- Activating actors and resources
- Limiting interaction costs
- Procuring commitment
- Political-administrative management
- Look at quality and transparency of interaction
- Prudent use of network structuring.

256 Wimmer 1999

257 Bogumil 1999b, Bogumil, Holtkamp 2000 – Beide Publikationen unterscheiden sich in der Zahl der Faktoren. Die zweite Publikation enthält einen »Instrumentenkoffer«

258 de Haan, Kuckartz, Rheingans-Heintze 2000 S. 177 ff

259 Ueltzhöffer 1999 S. 78 – nach »Allen Generationen Mut machen« (30 %) steht »Das Geld für Initiativen bereitstellen, die alle Generationen zusammenführen.« (29 %) auf dem Wunschzettel.

260 Hier drängt sich der Eindruck auf, dass nur die Initiativen aktiv sind und Politik und Verwaltung auf Bezirksebene so weitergemacht haben wie bisher.

261 Kickert, Klijn, Koppenjan 1997 S. 175 ff

6.7 Grad der Zielerreichung

Auch bei der Umsetzung des Konzeptes Bürgerkommune ist nach dem Grad der Zielerreichung zu fragen. Uns fehlen aber Kriterien dafür. Als Anknüpfungspunkte können sich anbieten:

- Die Definitionsmerkmale einer Bürgerkommune²⁶²
- Die Aktivitäten – Koplanung und Koproduktion – und einige damit zusammenhängende Merkmale (Vertrauen, Vernetzung, Kommunikation)
- Der »Gemeinwohlmehrwert«. Wenn man die Schwierigkeiten, Sozialindikatoren zu bestimmen, beiseite lässt, gibt es theoretisch zwei Möglichkeiten:
 - Man betrachtet Zeitreihen und vergleicht sie mit Kommunen, die den Weg zur Bürgerkommune nicht beschritten haben.
 - Man vergleicht (bezogen auf einen bestimmten Zeitpunkt) den tatsächlichen Gemeinwohlwert mit einem hypothetischen Gemeinwohlwert, den die Kommune hätte, wäre sie nicht zur Bürgerkommune vorangeschritten.

Ob eine derartige Feststellung des Grades der Zielerreichung weiterführt, ist fraglich. Schließlich sind Ziele nicht vorgegeben, sondern werden gesucht. Wahrscheinlich ist ein zurückhaltenderes Kriterium von größerer Bedeutung: die nachträgliche Zufriedenheit. Wenn die Akteure die Interaktion und deren Ergebnisse als zufriedenstellend betrachten, ist die Bürgerkommune erfolgreich, erst recht wenn sich die Summe aller nachträglichen Zufriedenheiten in lauter win-win-Situationen manifestiert. Prozesskriterien spielen dafür eine größere Rolle als Ergebnis-Kriterien.²⁶³

262 Unter 4.

263 So Kickert, Klijn, Koppenjan 1997 S. 172 ff

7 Ausblick: Bürgerkommune und Weltzivilgesellschaft

Bürgerkommune ist, wenn »Wir tun etwas gemeinsam« zum Gemeinwohl beiträgt. Gelegenheiten dazu gibt es am ehesten am Ort, weshalb Orts-, Stadtteil-, Nachbarschafts- oder Quartierbezug so bedeutsam sind. Positiv besetzte und identitätsstiftende Wörter wie Kiez oder Veedel sind für die Bürgerkommune relevant. Besondere Anlässe wie Stadtjubiläen erlauben bürgerschaftliche Aktivitäten auf der Ebene des Ortes.

Weiterhin ist die Region Bezugspunkt für Aktivitäten – sei es wegen eines besonderen Ereignisses (wie die 350-Jahr-Feier des Westfälischen Friedens bzw. die EXPO 2000²⁶⁴ oder wegen eines regionalen Kristallisationspunktes (Denkmal-, Landschafts- oder Naturschutz) mit neuen oder anders verknüpften Netzen oder zur Förderung der wirtschaftlichen Entwicklung.²⁶⁵

Ein Land kann ebenfalls Bezugspunkt für bürgerschaftliche Aktivitäten sein – vor allem bei einer politisch bedeutsamen Frage, die die Bürgerinnen und Bürger emotional berührt: Verständigung mit Ausländern, Eingliederung von Aussiedlern, Verständigung zwischen den Religionen, Schutz großer Gewässer oder bessere Ausbildung junger Menschen sind einige Beispiele. Sie erlauben regelrechte Kampagnen für bürgerschaftliches Engagement. »Doch die Zivilgesellschaft ist keine Einbahnstrasse. Sie öffnet die Freiheit für Demokraten wie Despoten gleichermaßen.«²⁶⁶

Sind viele Länder derart aktiv, so wird es auch zwischen diesen Bürgergesellschaften Vernetzungen geben, die weltweit zu einer Weltzivilgesellschaft führen.²⁶⁷ Man engagiert sich für globale (Schutz der Meere) und lokale Ziele, weil man als Auslandschweizer nach wie vor mit der Schweiz oder als Amerikaner armenischer Abstammung auch in fünfter Generation der alten Heimat verbunden ist. Dazu verhilft auch die größere Mobilität – leider erzwungen durch Flüchtlings- und Vertriebenenbewegungen aber auch freiwillig im Auslandsstudium, in der Forschung und in der Tätigkeit in multinationalen Unternehmen. Dazu verhilft auch das Internet, das Kommunikation weltweit wesentlich erleichtert hat.

Für die Bürger ist es wichtig, eine gewisse Konsistenz zu erkennen. Schlecht wäre es, wenn die Kommune die Bürgerkommune will und Land oder Bund nicht. Der eingangs auf allen Ebenen konstatierte Trend hin zur Zivilgesellschaft muss sich bei den staatlichen Einrichtungen (Schulen, Polizei, Bundeswehr) bis auf die örtliche Ebene durchsetzen.

Fazit: Globale Netze und lokale Netze unterscheiden sich nur in der Größenordnung. Lokale Netze lassen sich weltweit verknüpfen mit anderen lokalen Netzen aber auch mit ursprünglich globalen Netzen.

264 Selle 1994 S. 241 ff zur anfangs umstrittenen Planung der EXPO 2000

265 Ansell 2000

266 Beck 2000 – In den Ländern des früheren Ostblocks hat Zivilgesellschaft eine gegen den Staat gerichtete Konnotation.

267 Dies wird durch die Vereinten Nationen weiter gefördert – einmal durch das bereits erwähnte Jahr des Volontariats und zum andern durch die Absicht des UN-Generalsekretärs Kofi Annan, wesentlich stärker mit Nichtregierungsorganisationen zu arbeiten, um die Aufgaben der Vereinten Nationen besser erfüllen zu können. Nicht zu übersehen ist die stark gewachsene Organisationsmacht der Nichtregierungsorganisationen. Sie wenden sich gegen Globalisierung, nutzen aber deren Vorteile für ihre Aktionen. Dazu Keck 2000

8 Sollen wir die Bürgerkommune wollen?

Diese Frage stellt sich heute offensichtlich weniger als vor einem Jahrzehnt die Frage nach der Dienstleistungskommune. Damals waren die Kritiker zahlreicher und härter. Dennoch verlangt sie eine Antwort. Sie ist dann zu bejahen, wenn

- man die Herrschaft des Volkes als mehr betrachtet als Wahlen und Abstimmungen,
- Gemeinschaft einen Wert hat, der weder durch Markt noch durch Staat vermittelt werden kann und
- man die Selbststeuerungsfähigkeit von Systemen als gegeben betrachtet.

Der Gemeinsinn soll auf allen Ebenen gestärkt werden – dann ist auf örtlicher Ebene zu beginnen.

Aktives Mitgestalten fördert

- das Verantwortungsgefühl für die Gemeinschaft und die Identitätsbildung
- den Zusammenhalt
- das Zugehörigkeitsgefühl
- die Lebendigkeit
- das Interesse an politischen Entscheidungen

und vermehrt das »Kapital« der Kommune. Zu erwarten sind bessere Entscheidungsergebnisse und bessere Leistungen.

Die Bürgerkommune entspricht dem Menschenbild des Grundgesetzes, fördert Individualität und Freiheit und ist offen für alle Neuen, woher sie auch kommen, und für alles Neue.

Kurzum: wir sollen die Bürgerkommune wollen.

9 Offene Fragen

Am Ende dieser Studie können wir festhalten, dass viele Fragen im Zusammenhang mit der »Bürgerkommune« geklärt, doch auch viele noch offen sind. So lohnt es sich, die offenen Fragen aufzulisten und damit die Auseinandersetzung und das Finden von Antworten anzuregen. Die Fragen folgen dem Text, sind nicht gewichtet und verlangen Antworten aus unterschiedlichen Disziplinen.

Zu 1.3: Behörde – Dienstleistungskommune – Bürgerkommune

1. Wie lässt sich das geforderte kompetitive Verhalten der im Wettbewerb (mit anderen Kommunen, mit Privaten – unmittelbar oder mittelbar über Leistungsvergleiche) stehenden Kommunalverwaltung mit der auf Zusammenarbeit aller Akteure angelegten Vorgehensweise einer Bürgerkommune vereinbaren? Theoretisch? Praktisch?
2. Welche Voraussetzungen sind nötig, damit Behörde, Dienstleistungskommune, Bürgerkommune in ein produktives Verhältnis kommen? (Dies scheint besonders für das Verhältnis von Behörde und Bürgerkommune von Bedeutung zu sein.)

Zu 2.4: Demokratie und Gleichheit

3. Unter welchen Voraussetzungen unterstützen sich direkte Demokratie und Bürgerkommune in Deutschland und führen zu weiterer Stabilisierung der Demokratie?
4. Ausgehend von der großen Zahl von Untersuchungen zur Schweizer Praxis in direkter Demokratie: wann fördern sich direkte Demokratie und Bürgerkommune?
5. Welche Rolle ist der Mediation zuzuschreiben, um den Zusammenprall von Behörde und Bürgerkommune zu verhindern und zu »Produktiver Ungleichzeitigkeit« zu gelangen?

Zu 2.6: Grenzen der Leistungskraft von Staat und Kommune

6. Gibt es aufgrund der unterschiedlichen Ausgangslage (noch?) Unterschiede zwischen neuen und alten Bundesländern für Zustandekommen und Betreiben der Bürgerkommune?
7. Wie kann die Finanznot der Kommunen für das Zustandekommen und Betreiben der Bürgerkommune genutzt werden? (Bürgerhaushalt? Andere Vorgehensweisen?)

Zu 3.2: Freiwilligkeit

8. Welche Voraussetzungen müssen vorliegen, damit trotz Eintritts- und Austrittsoption eine Bürgerkommune stabil bleibt?
9. Weiter dazu: Welche Aufgaben bleiben aufgrund der häufig gegebenen Gewährleistungsverpflichtung bei der Kommune? Wie sind die Substitutionen aufzubauen?
10. Weiter dazu: Welche Unterstützungs- (Beratungs- oder Coaching-) Leistungen muss die Kommune zur Verfügung stellen (lassen)?
11. Weiter dazu: Welche »Kontrakte« welchen Inhalts sind mit Engagierten zu schließen?

12. Welche Maßnahmen sind zu ergreifen, damit sich Menschen, die nicht der Ober- oder Mittelschicht angehören, engagieren? Welche Maßnahmen sind zu ergreifen, damit sich diese Menschen als der Bürgerkommune zugehörig betrachten bzw. ihr nicht feindlich gegenüber stehen?

Zu 3.6: Kein Tugendterror

13. Welche Bedeutung haben die Grundrechte für das Handeln der verschiedenen Akteure?

Zu 3.9: Vernetzung und Netze – Selbstorganisation

14. Welche Aufbau- und Entscheidungsstrukturen müssen Organisationen haben, um bürgerkommunefähig zu sein? Wie muss die Schnittstelle zu den anderen Akteuren einer Bürgerkommune aussehen?
15. Welche Rolle können intermediäre Organisationen wie Parteien, Vereine, Verbände, Kirchen, Gewerkschaften in einer Bürgerkommune übernehmen und ihr damit zum Erfolg verhelfen? Welche Änderungen in ihren Strukturen und Abläufen sind nötig? Wie können sie trotz Öffnung ihre unverwechselbare Eigenheit bewahren?
16. Weiter dazu: Gibt es einen Funktionswandel der Parteien, und muss Artikel 21 Absatz 1 Satz 1 Grundgesetz »Die Parteien wirken bei der politischen Willensbildung des Volkes mit.« neu interpretiert werden?

Zu 3.11: Vertrauen

17. Wie sind »Vetomächte«, die die Bürgerkommune verhindern können, zu identifizieren? Wie können sie überwunden werden?
18. Wie müssen die ersten Stufen von Koplanung und Koproduktion aussehen, um Vertrauen herzustellen und zu erhalten?
19. Wie lassen sich Koplanung und Koproduktion verbinden?
20. Schließt Koplanung das Letztentscheidungsrecht des Rates aus oder begrenzt es dieses? Lässt sich zwischen beiden eine Harmonie herstellen? Unter welchen Voraussetzungen?

Zu 3.12: Zwischen Markt und Staat

21. Welche Hinweise kann die Spieltheorie für die ersten Schritte in einer Bürgerkommune geben?
22. Wie können die Kommunen die Risiken abdecken, die sich für die Bürgerinnen und Bürger aus Koplanung und Koproduktion ergeben?
23. Kann es sich lohnen, mit Hilfe der Rechtsordnung Allmendesituationen (Zugang zu knappen und öffentlichen Gütern bzw. Einrichtungen) zu schaffen? Welche Voraussetzungen, welche Antriebskräfte müssen vorhanden sein?

Zu 5.1: Bürgerkommune gegen repräsentative und direkte Demokratie

24. Welche Bedeutung hat die Begrenzung der Wahlen und Abstimmungen auf Deutsche und EU-Ausländer in einer Situation, in der alle Menschen in die Bürgerkommune einbezogen sind?
25. Welche Maßnahmen muss die Kommune ergreifen, um zu verhindern, dass Menschen aus Koplanung und Koproduktion ausgeschlossen sind?

Zu 5.2: Macht: Sind Politik und Verwaltung Verlierer?

26. Was ist der Mehrwert, den Kommunalpolitik und Kommunalverwaltung aus einer Bürgerkommune ziehen können? Welche Mehrwertsriterien gibt es?

Zu 5.4: Bürgerkommune kontra Ehrenamt?

27. Was muss die Kommune tun, damit das traditionelle Ehrenamt nicht entwertet, vielmehr in die Bürgerkommune integriert und damit aufgewertet wird?

Zu 5.7: Entörtlichung und Vereinzelung gegen Gemeinschaft

28. Wie hängen Entörtlichung und Vereinzelung mit Gemeinschaftsbildung zusammen?
29. Welche Bedeutung haben die neuen Möglichkeiten der Information und Kommunikation zur Förderung der Gemeinschaftsbildung? Welche Möglichkeit bietet das Internet als Plattform sozialer Netze? Wie kann die Kommune fördernd tätig werden?
30. Wenn die Kommune virtuelle Marktplätze zur Verfügung stellt: Um welche Inhalte kann es dabei gehen? Wie sichert die Kommune die Qualität des Angebots?
31. Wie können die Möglichkeiten des Internets dazu genutzt werden, um vor allem junge Menschen für die Bürgerkommune zu gewinnen?

Zu 5.8: Professionalität und Bürgerwünsche

32. In welchen Bereichen ist »Deprofessionalisierung« möglich? Welche Kompensationen sind dazu nötig? Qualifizierungsbedarf?
33. Weiter dazu: Wie können Freiwillige und Professionelle bei der Gestaltung der Leistungen zusammenwirken (Koentscheidung)?

Zu 5.9: Transaktionskosten

34. Welches Rechnungswesen benötigt eine Kommune, um die Transaktionskosten einer Bürgerkommune zu erfassen?

Zu 5.10: Volkswirtschaftlich sinnvoll?

35. Wie lässt sich die Bürgerkommune in einer volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung erfassen?

Zu 5.12: Zeit bei den Bürgerinnen und Bürgern

36. Welche Strukturen und Anreize sind nötig, um Menschen zum Engagement zu veranlassen? Gibt es typische Strukturen und typische Anreize?
37. Wie müssen die Schnittstellen von Politik und Verwaltung im Verhältnis zu den Bürgerinnen und Bürgern aussehen? Wie die der anderen Akteure? Welche Änderungen sind nötig?

Zu 5. 17: Vernetzung und Netze

38. Welche Voraussetzungen müssen gegeben sein, damit Individuen zusammen mit Institutionen in Netzen harmonisieren können?
39. Wie wirkt sich die Tatsache aus, dass in Netzen autonome Organisationen und autonome Individuen miteinander verbunden sind? Fördert die Tatsache der Gleichordnung (nicht der Gleichheit!) Regeln, die zu besseren Umgangsformen und zu größeren Gestaltungsmöglichkeiten für Individuen führen können?
40. Welcher Zusammenhang besteht zwischen der Höchstzahl der Mitglieder und dem Gegenstand des Netzes?
41. Wie lässt sich vermeiden, dass in einer Bürgerkommune Organisationen oder Individuen daran gehindert werden, ihre Beiträge zu leisten?

Zu 5.18: Neue organisierte Unverantwortlichkeit

42. Wie lässt sich in einer Bürgerkommune Verantwortung auf die verschiedenen Akteure verteilen? Welche Voraussetzungen müssen vorliegen, damit sie wahrgenommen wird?

Zu 5.19: Innovation durch Kooperation: geht das?

43. Wann schließen Kampf oder Kooperation Innovation aus? Wann begünstigen sie Innovation?

Zu 5.20: Was macht die Kommunalaufsicht?

44. Wie vertragen sich das Land als Akteur einer Bürgerkommune und das Land als Aufsichtsorgan? Sind beide zu entkoppeln?

Zu 5.22 Kommunalmarketing

45. Gibt es über das Kommunalmarketing hinaus ein Bürgerkommunemarketing?

Zu 5.23: Bürgerkommune: Stern oder Sternschnuppe?

46. Wie lässt sich die Nachhaltigkeit der Bürgerkommune sicherstellen?
47. Welche Voraussetzungen müssen vorliegen, damit Menschen sich engagieren, obwohl damit an den Abbau kommunaler Leistungen gedacht ist.

Zu 6.3 Wissensexplosion – Bürger als Teilhaber

48. Wie lassen sich die in einer Kommune vorhandenen Kenntnisse und Fertigkeiten bündeln und allen Interessierten zur Verfügung stellen (Wissens- und Erfahrungstransparenz)? Wie gelangen Projektpläne an die interessierten Akteure?

Zu 6.4: Organisation einer Bürgerkommune – Konsequenzen für Akteure

49. Können Hierarchien (in der Kommune, bei den anderen Akteuren) so ausgestaltet sein, dass sie bürgerkommunetauglich sind? Welche Konsequenzen hat dies für die jeweiligen Akteure?

50. Welcher Verwaltungsaufbau ist für eine Kommune geeignet? Ist ein Verwaltungsaufbau entlang »typischer Lebenslagen« geeignet?
51. Ist eine besondere Einheit zur Förderung des Bürgerengagements nötig? Wenn ja, welcher Gestalt? Stets?
52. Wie ist Geschäftsprozessoptimierung zu gestalten, wenn mehrere Akteure beteiligt sind?

Zu 6.5: Personen: Einstellungen und Verhalten der Akteure

53. Was macht Networking aus und wie ist es zu erlernen? Ist die Kommune als Lernort geeignet?
54. Können die Thesen von Broussine zur neuen Führungsaufgabe von Verwaltungschefin oder Verwaltungschef (transformational leadership im joined-up-government) im Zusammenhang mit der Bürgerkommune weiterhelfen?

10 Literatur

Die einschlägige Literatur wächst von Tag zu Tag und ist heute kaum mehr zu übersehen, ebenso wenig die kommunale Praxis zu überblicken. So muss dieses Verzeichnis unvollständig bleiben. Es enthält alle vom Verfasser verwendeten und zitierten schriftlichen Quellen.

Ahrens, Katharina (2000). Zukunftsfähige Organisation. Management Berater 7/2000: 58 f.

Alemann, Ulrich von (2000). Vom Obrigkeitsstaat zur Bürgergesellschaft. Zentrale Thesen und Begriffe der Debatte über Bürgerkommunen. www.demo-online.de.

Alimo-Metcalfe, Beverly u. Alban-Metcalfe, John (1999). What is the Nature of Transformational Leadership in the UK Public Sector? Findings from a National Study of 3400 Managers and Professionals in Local Government & the NHS. Manuskript.

Ansell, Chris (2000). The Networked Polity: Regional Development in Western Europe. In: Governance: An International Journal of Policy and Administration. Vol. 13 Nr. 3 (July 2000): 303-333.

Anheier, Helmut K. u. Romo, Frank P. (1992). Modelle strukturellen Scheiterns in Policy-Netzwerken. In: Journal für Sozialforschung. 32.Jg, Heft 1: 33 ff.

Arbeitsgemeinschaft zur Förderung Bürgerschaftlichen Engagements in Baden-Württemberg (Hrsg.) (2000). Wege zur Bürgergesellschaft. Ein Leitfaden zur Förderung Bürgerschaftlichen Engagements in Städten, Gemeinden und Landkreisen in Baden-Württemberg.

Arnkil, Tom Erik u. Eriksson, Esa u. Arnkil, Robert (1999). Anticipation Dialogues – Vertical and Horizontal Dialogue Methods for Strategic Management and Smart Networking. Themes 3/1999. Sosiaali-Ja Terveysalan Tutkimus, Helsinki.

Axelrod, Robert (1984). The Evolution of Cooperation. Basic Books, Inc. Publishers, New York.

Baldersheim, Harald; Stahlberg, Krister (1999). Making Local Democracy Work – An evaluation of the Haemeenlinna model. Abo Akademi, Abo.

Banner, Gerhard (1991). Von der Behörde zum Dienstleistungsunternehmen. Die Kommunen brauchen ein Neues Steuerungsmodell. In: VOP Heft 1/1991: 6-11.

Banner, Gerhard (1998). Von der Ordnungskommune zur Dienstleistungs- und Bürgerkommune – Kommunale Verwaltungsmodernisierung zwischen Bürgerschaft, Markt und Staat. In: Der Bürger im Staat (4): 179 – 186.

Banner, Gerhard (1999). Die drei Demokratien der Bürgerkommune. In: Arnim, Hans Herbert von (Hrsg.): Adäquate Institutionen – Voraussetzung für gute und bürgernahe Politik. Schriftenreihe der Hochschule Speyer, Bd. 133: 149ff.

Banner, Gerhard u. Bogumil, Jörg (2000). Bürgerkommune – Netzwerkknoten: Politik- und Verwaltungsreform aus der Bürgersicht, Vorschlag für das Netzwerk »Kommunen der Zukunft«.

Beck, Ulrich (1997). Kinder der Freiheit. Kommunal- und Stadtpolitik für die zweite Moderne. In: Bayrischer Städtetag (Hrsg.): 100 Jahre: 45-63.

Beck, Ulrich (2000). Mehr Zivilcourage bitte. DIE ZEIT Nr. 22 (25.5.2000): 11.

Benz, Arthur (1991). Umverteilung durch Verhandlungen? Kooperative Staatspraxis bei Verteilungskonflikten. In: Staatswissenschaften und Staatspraxis, Heft 1/1991: 46-75.

Benz, Arthur (1995). Der Beitrag der Spieltheorie zur Analyse des kooperativen Verwaltungshandelns. In: Dose, Nicolai u. Voigt, Rüdiger (Hg.): Kooperatives Recht. Nomos Verlag, Baden-Baden.

Bertelsmann Stiftung (1999). Interim Results – Strategic Management. Konferenz : Cities of Tomorrow – Democracy and Efficiency in Local Governments. Verlag Bertelsmann Stiftung, Gütersloh.

Bickeböller, Helga (2000). Münster auf dem Weg zur Bürgerkommune. Bürgerengagement und Bürgerbeteiligung in der westfälischen Großstadt. In: Demo, Heft 1/2000.

- Blanke, Bernhard u. Schridde, Henning (1999). Bürgerengagement und aktivierender Staat – Expertise im Rahmen des Sozialpolitischen Qualitätsmanagements. In: Niedersächsisches Ministerium für Frauen, Arbeit und Soziales (Hrsg.), Hannover 1999.
- Bogumil, Jörg (1998). Verwaltung der Zukunft – Kaufhaus, Dienstleistungsunternehmen oder Bürgerkommune?. Vortrag am 13.11.98 in Arnsberg.
- Bogumil, Jörg (1999a). Auf dem Weg zur Bürgerkommune? Der Bürger als Auftraggeber, Mitgestalter und Kunde. In: Kubicek, Herbert u.a. (Hg.): Multimedia @ Verwaltung. Jahrbuch Telekommunikation und Gesellschaft 1999, Heidelberg: 51-61.
- Bogumil, Jörg (1999b). Alle Politik ist lokal. Kommunales Handeln in der modernen Bürgergesellschaft. In: Alemann, Ulrich von, Heinz, Rolf, Wehrhöfer, Ulrich (Hg.): Bürgergesellschaft und Gemeinwohl. Analyse, Diskussion, Kritik, Opladen: 159-169.
- Bogumil, Jörg u. Holtkamp, Lars (2000). Kommunale Verwaltungsmodernisierung und bürgerschaftliches Engagement. In: Heinze, Rolf G. u. Olk, Thomas (Hg.): Bürgerengagement in Deutschland: Bestandsaufnahme und Perspektiven. Verlag Leske und Budrich, Opladen.
- Bohleber, Werner (1982). Spätadoleszente Entwicklungsprozesse – Ihre Bedeutung für Diagnostik und psychotherapeutische Behandlung von Studenten, In: Krejci, Erika u. Bohleber, Werner (Hg.) Spätadoleszente Konflikte – Indikation und Anwendung psychoanalytischer Verfahren bei Studenten. Verlag für medizinische Psychologie im Verlag Vandenhoeck & Ruprecht, Göttingen.
- Botzenhart, Erich u. Ipsen, Gunther (Hg.) (1986). Freiherr vom Stein. Ausgewählte politische Briefe und Denkschriften. Kohlhammer, Stuttgart.
- Boucke, Benedikt u. Deutsch, Oliver (1997). Unternehmensnetzwerke bilden und betreiben – Konzepte des Netzwerkmanagements. In: gdi impuls 4/97: 31-39.
- Brandel, Rolf u. Reichert, Jürgen (2000). Kurzfassung der Auswertung der kommunalpolitischen Recherche. Wissenschaftszentrum NRW – Institut für Arbeit und Technik, erhalten von der Bertelsmann Stiftung.
- Bremen, Freie Hansestadt, Senator für Finanzen (Hrsg.) (2000). Informationen zur Verwaltungsreform. E-mail-Info Nr.3/2000.
- Bremen, Freie Hansestadt, Senatskommission für das Personalwesen (Hrsg.) (1999). Bremische Verwaltung auf Reformkurs! – Konzepte und Projekte der Verwaltungsreform in der Freien Hansestadt Bremen. 3. Werkstattbericht 4/99.
- Broussine, Mike (1999). The Chief Executive at the Boundary – New Perspectives Created by »Joined Up« Government. Discussion Paper. Bristol Business School. University of the West of England, Bristol.
- Brugger, Winfried (1999) Liberalismus, Pluralismus, Kommunitarismus – Studien zur Legitimation des Grundgesetzes. Nomos, Baden-Baden.
- Bryson, John M. u. Anderson, Sharon R. (2000). Applying Large-Group Interaction Methods in the Planning and Implementation of Major Change Efforts. Public Administration Review Vol. 60 Nr. 2 (March, April 2000): 143-162.
- Budäus, Dietrich (1999). Neue Kooperationsformen von öffentlichen Verwaltungen und privaten Unternehmen. Public Private Partnership. In: Klimecki, Rüdiger u. Müller, Werner R. (Hg.): Verwaltung im Aufbruch – Modernisierung als Lernprozess. NZZ-Verlag, Zürich.
- Budäus, Dietrich u. Grüning, Gernod (1997). Kommunitarismus – eine Reformperspektive?. Edition Sigma, Berlin.
- Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung – BzgA (Hrsg.) (2000). Bürgerbeteiligung im Gesundheitswesen – eine länderübergreifende Herausforderung. Forschung und Praxis der Gesundheitsförderung, Bd. 10. Köln.
- Casal, Christian u. Zingg, Andreas (2000). Goldgräberstimmung im Private Banking. Neue Zürcher Zeitung Nr.113 (16.5.): B 3.

- Cleveland, Harlan (2000). The Future is Uncentrakized. In: Public Administration Review. Vol. 60 Nr. 4 (July/August 2000): 293-297.
- Coase, Ronald Harry (1990). The Firm, the Market and the Law. The University of Chicago Press, Chicago.
- Cohen, Joshua u. Rogers, Joel (1997). Can Egalitarianism Survive Internationalization?. Max Planck Institut für Gesellschaftsforschung – MPfG Working Paper 97/2.
- Considine, Mark u. Lewis, Jenny M. (1999). Governance at Ground Level: The Frontline Bureaucrat in the Age of Markets and Networks. In: Public Administration Review Vol. 59 (6): 467-480.
- Coutu, Diane (1998). Organization. Trust in Virtual Teams. In: Harvard Business Review May-June 1998: 20-21.
- Cusack, Thomas R. (1997). Social Capital, Institutional Structures and Democratic Performance: A Comparative Study of German Local Governments. Discussion Paper PS III 97-201. Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB).
- De Haan, Gerhard, Kuckartz, Udo u. Rheingans-Heintze, Anke (2000). Bürgerbeteiligung in Lokale Agenda 21-Initiativen. Leske und Budrich, Opladen.
- deLeon, Linda u. Denhardt, Robert B. (1999). The Political Theory of Reinvention. Public Administration Review, Vol. 60 Nr. 2 (March/April 2000): 89-97
- Deutscher Bibliotheksverband (1999). Freiwillige – (k)eine Chance für Bibliotheken?. Positionspapier. Berlin 1999.
- Dixit, Avinash K. u. Nalebuff, Barry J. (1997). Spieltheorie für Einsteiger. Schäffer-Poeschel Verlag, Stuttgart.
- Eriksson, Kent, Hohenthal, Jukka u. Johanson, Jan (1998). A Model of Learning in International Business Networks. In: Albach, Horst et al. (Hg.) Organisationslernen – Institutionelle und kulturelle Dimensionen. WZB Jahrbuch 1998. edition sigma, Berlin: 337-353.
- Etzioni, Amitai (1996). Die faire Gesellschaft. Jenseits von Sozialismus und Kapitalismus. Fischer Verlag, Frankfurt.
- Etzioni, Amitai (1997). Die Verantwortungsgesellschaft. Individualismus und Moral in der heutigen Demokratie. Campus Verlag, Frankfurt.
- Etzioni, Amitai (1998). Die Entdeckung des Gemeinwesens. Fischer Verlag, Frankfurt.
- Funke, Ursula (1997). Vom Stadtmarketing zur Stadtkonzeption. Schriften des Deutschen Städtetags, Heft 68, Köln.
- Gauly, Thomas, M. (1995). Programmatik und Politik der CDU und ihr Verhältnis zu kommunitaristischen Konzepten. In: Forschungsjournal Neue Soziale Bewegungen, Heft 3, 9/1995: 76-82.
- Gensicke, Thomas (1996). Sozialer Wandel durch Modernisierung, Individualisierung und Wertewandel. In: Aus Politik und Zeitgeschichte, Bd. 42/ 1996: 3-17.
- Gräbel, Elmar (1998). Häusliche Pflege dementiell und nicht dementiell Erkrankter. Teil II: Gesundheit und Belastung der Pflegenden. In: Zeitschrift für Gerontologie und Geriatrie 31: 57-62.
- Gustmann, Hartmut u. Nitschke, Uli (1999). Der Bürgerhaushalt: Beispiel Porto Alegre (Brasilien). KGSt-Info 17/'99: 138-141
- Gustmann, Hartmut (2000a). Bürgerkultur muß neu entwickelt werden. In: VOP Heft 4/2000: 10-12.
- Gustmann, Hartmut (2000b). Kommunalmarketing. Unveröffentlichter Berichtsentwurf.
- Hämeenlinna, Stadt (1999). Hämeenlinna-Model. Broschüre.
- Hannover, Stadt (1999). Bürgergutachten des Bürgeramtes Hannover-Südost.
- Hatscher, Sabine (1998). Mit der Bürgergesellschaft gegen den Werteverfall? – Die Ideen des Kommunitarismus, kritisch beleuchtet. Manuskript der Sendung vom 4.1.1998, Südwestfunk.
- Hawe, Penelope u. Shiell, Alan (2000). Social Capital and Health Promotion: A Review. Conference Paper. www.msoc-mrc.gla.ac.uk/SocialScienceMedicine/ssm.html.

- Heinz, Rainer (2000). *Kommunales Management. Überlegungen zu einem KGSt-Ansatz*. Schäffer-Poeschel Verlag, Stuttgart.
- Hill, Hermann (1997). *Das nächste Jahrhundert – Ein Jahrhundert der Kommunen*. In: Lüder, Klaus (Hrsg.): *Staat und Verwaltung. Schriftenreihe der Hochschule Speyer*, Bd. 122. Duncker & Humblot, Berlin.
- Hill, Hermann (1998). *Koordinator Kommune*. In: *Der Gemeinderat* 7/8: 10-11.
- Hill, Hermann (1999a). *Bürgermitwirkung unter neuen Perspektiven im multimedialen Zeitalter*. In: Kubicek et al. (Hg.): *Multimedia @ Verwaltung. Jahrbuch Telekommunikation und Gesellschaft*, Heidelberg: 234-247.
- Hill, Hermann (1999b). *Kommunitarismus und Bürgerbeteiligung*. Vortrag am 2.7.1999 in Esslingen.
- Hindmoor, Andrew (1998). *The Importance of Being Trusted: Transaction Costs and Policy Network Theory*. In: *Public Administration* Vol. 76 Spring 1998: 25-43.
- Hopfenbeck, Waldemar (1998). *Allgemeine Betriebswirtschafts- und Managementlehre*. 12. Aufl. Verlag moderne industrie, Landsberg/Lech.
- Huber, Wolfgang (2000). *Gemeinsinn und Eigennutz – Soziale Verantwortung am Beginn des 21. Jahrhunderts*. In: *Der Rotarier* 8/2000: 16-19.
- Joas, Hans (1995). *Der Kommunitarismus – eine neue »progressive Bewegung«?*. In: *Forschungsjournal Neue Soziale Bewegungen* Heft 3, 9/1995: 29-38.
- Kallscheuer, Otto (1995). *Was heißt schon Kommunitarismus?* In: *Forschungsjournal Neue Soziale Bewegungen*, Heft 3, 9/1995: 17-28.
- Katz; Alfred (2000). *Fragen der Effizienz von Kommunalverfassungen – dargestellt am Beispiel der Ausgestaltung von Stellung und Funktion des Bürgermeisters sowie der Plebiszite (insbesondere Bürgerentscheid)*. Unveröffentlichtes Redemanuskript.
- Kaufmann, Franz-X. (1997). *Was hält die Gesellschaft heute zusammen?*. *Frankfurter Allgemeine Zeitung* Nr. 256 (4.11.): 11.
- Keck, Margaret E. (2000). *Von Seattle nach Prag – Der wachsende Einfluss der Nichtregierungsorganisationen*. *Neue Zürcher Zeitung* Nr. 228 (30.9. und 01.10.2000): 55.
- Keller, Andreas u. Ullrich, Martina (1995). *Kommunitarismus – ein Literaturüberblick*. In: *Forschungsjournal Neue Soziale Bewegungen*, Heft 3, 9/1995: 126-133.
- KGSt (1986). *Das Bürgeramt Unna*. KGSt-Bericht 16/1986, Köln.
- KGSt (1993). *Das Neue Steuerungsmodell. Begründung – Konturen – Umsetzung*. KGSt-Bericht Nr. 5/1993, Köln.
- KGSt (1996). *Das Verhältnis von Politik und Verwaltung im Neuen Steuerungsmodell*. KGSt-Bericht Nr. 10/1996, Köln.
- KGSt (1999a). *Bürgerengagement – Chance für die Kommunen*. KGSt-Bericht 6/1999, Köln.
- KGSt (1999b). *Das Neue KGSt-Politikerhandbuch*. KGSt 1999, Köln.
- KGSt (1999c). *Bürgerämter – eine Materialsammlung*. KGSt-Materialien Nr. 8, 1999, Köln.
- KGSt, LAG Ö/F (Landesarbeitsgemeinschaft der Öffentlichen und Freien Wohlfahrtspflege in Nordrhein-Westfalen) und MASSKS (Ministerium für Arbeit, Soziales und Stadtentwicklung, Kultur und Sport des Landes Nordrhein-Westfalen) (Hg.) (1999d). *Zentrale Fachstellen zur Hilfe in Wohnungsnotfällen. Ein Praxisleitfaden für Kommunen*. 1999, Köln.
- Kickert, Walter, Klijn, Erik-Hans u. Koppenjan, Joop (1997). *Managing Networks in the Public Sector: Findings and Reflections*. In: Kickert, Walter, Klijn, Erik-Hans u. Koppenjan, Joop (Hg.). *Managing Complex Networks – Strategies for the Public Sector*. Sage Publications, London, Thousand Oaks, New Delhi: 166-191.
- Kissling-Näf, Ingrid u. Knoepfel, Peter (1998). *Lernprozesse in öffentlichen Politiken*. In: Albach, Horst et al. (Hg.) *Organisationslernen – Institutionelle und kulturelle Dimensionen*, WZB Jahrbuch 1998. edition sigma, Berlin: 239-268.

- Klages, Helmut (1998). Motive des Bürgerengagements – Trends für die Bundesrepublik Deutschland. KGSt-Info S 1998: 1-8.
- Klages, Helmut u. Gensicke, Thomas (1999). Wertewandel und Bürgerschaftliches Engagement an der Schwelle zum 21. Jahrhundert. Speyerer Forschungsberichte Nr. 193.
- Klie, Thomas u. Meysen, Thomas (1998). Neues Steuerungsmodell und Bürgerschaftliches Engagement – Konkurrierende oder synergetische Programme zur Verwaltungsmodernisierung. In: Die Öffentliche Verwaltung 1998: 452-459.
- Kretschmann, Winfried (1995). Die Grünen und der Kommunitarismus. In: Forschungsjournal Neue Soziale Bewegungen, Heft 3, 9/1995: 83-85.
- Ledeneva, Alena V. (1997). Practices of Exchange and Networking in Russia. In: Soziale Welt '97 (2): 151 – 170.
- Lenk, Klaus u. Klee-Kruse, Gudrun (2000). Multifunktionale Serviceläden. Endbericht Mai 2000. Projekt der Hans Böckler Stiftung, unveröffentlicht.
- Mayntz, Renate (1979). Regulative Politik in der Krise?. In: Matthes, Joachim (Hrsg.): Sozialer Wandel in Westeuropa. Verhandlungen des 19. Deutschen Soziologentages Berlin 1979. Campus Verlag, Frankfurt.
- Mayntz, Renate (1992). Modernisierung und die Logik von interorganisatorischen Netzwerken. In: Journal für Sozialforschung. 32.Jg, Heft 1:19-32.
- Metz, Johannes B. (1979). Produktive Ungleichzeitigkeit. In: Stichworte zur <Geistigen Situation der Zeit> Bd.2: Politik und Kultur. edition suhrkamp, Frankfurt: 529-537.
- Meyer, Thomas (1995). Kommunitarismus und soziale Demokratie. In: Forschungsjournal Neue Soziale Bewegungen, Heft 3, 9/1995: 73-75.
- Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Sozialordnung Baden-Württemberg (Hrsg.) (1995). Bürgerschaftliches Engagement in Baden-Württemberg (1). Die Bürgerbüros, Stuttgart.
- Morath, Frank A. (1999). Neue Kooperationsformen – Auf dem Weg zur vernetzten Verwaltung? In: Klimecki, Rüdiger u. Müller, Werner R. (Hg.): Verwaltung im Aufbruch – Modernisierung als Lernprozeß. NZZ-Verlag, Zürich: 221-231.
- Nalbandian, John (1999). Facilitating Community, ENABLING Democracy: New Roles for Local Government Managers. In: Public Administration Review, May/June 1999, Vol. 59, No 3: 187-197.
- Naschold, Frieder (1997). The dialectics of modernising local government – An assessment for the mid-90s and an agenda for the 21st century (Agenda 21). Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung. FS II 97-205, Berlin.
- Naschold, Frieder (1999). Hämeenlinna at the Crossroads – The Challenge of Strategic Politics and Strategic Management. Broschüre. Berlin, Hämeenlinna.
- Naschold, Frieder u. Daley, Glenn (1999a). Learning from the Pioneers: Modernizing Local Government. Part One. In: International Public Management Journal, 1999, 25-51.
- Naschold, Frieder u. Daley, Glenn (1999b). The Strategic Management Challenge: Modernizing Local Government. Part Two. In: International Public Management Journal, 1999, 52-67.
- Naschold, Frieder u. Daley, Glenn (1999c). The Interface Management Frontier: Modernizing Local Government. Part Three. In: International Public Management Journal, 1999, 68-89.
- Neue Zürcher Zeitung (2000). Entstaatlichung jenseits des Marktes. Leitartikel, Gerhard Schwarz. Neue Zürcher Zeitung Nr.145, 24./25.6.2000: 9.
- Nürtingen, Stadt (Hg.) (1999). Nürtingen. Wege zur bürgerorientierten Stadt.
- OECD (Hrsg.). Strengthening government-citizen connections. OECD working group looks at public consultation. Focus – Public Management newsletter Nr. 15 (12/'99 – 2/'00), Paris
- Ostrom, Elinor (1999). Die Verfassung der Allmende. Mohr Siebeck, Tübingen.

- Pfaff, Martin (1994). Von betriebs- und volkswirtschaftlichen hin zu sozialen und gesamtgesellschaftlichen Produktivitätsbegriffen: das Beispiel des deutschen Krankenhauses. In: Naschold, Frieder u. Pröhl, Marga (Hg.): Produktivität öffentlicher Dienstleistungen. Verlag Bertelsmann Stiftung, Gütersloh: 14-49.
- Pfizer, Theodor (1973). Kommunalpolitik – Praxis der Selbstverwaltung. Kohlhammer, Stuttgart, Berlin, Köln, Mainz.
- Pierre, Jon (1998). Public Consultation and Citizen Participation: Dilemmas of Policy Advice. In: Peters, B. Guy u. Savoie, Donald J. (Hg.). Taking Stock – Assessing Public Sector Reforms. Canadian Centre for Management Development und McGill University Press. Montreal & Kingston, London, Buffalo.
- Pitschas, Rainer (1997). Kommunalverwaltung und Bürgerschaftliches Engagement. Der Städtetag 8/1997: 538-542.
- Pitschas, Rainer (1998). Struktur- und Funktionswandel der Aufsicht im Neuen Verwaltungsmanagement. In: Die Öffentliche Verwaltung, Heft 21, 11/98: 907-915.
- Plamper, Evelyn (2000). Gesundheitssicherung pflegender Angehöriger. Masterarbeit in Gesundheitswissenschaften und Sozialmedizin. Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf.
- Plamper, Harald (1985). Handeln und Verhandeln in Kooperation – Bemerkungen zu zwei amerikanischen Büchern aus der Spieltheorie. In: Die Verwaltung 1985: 503ff.
- Plamper, Harald (1997). Neue Steuerungsmodelle im kommunalen Bereich: Überblick und Erfahrungen. In: Betriebswirtschaftliche Forschung und Praxis 6/97: 613-628.
- Plamper, Harald (1998). Bürgerkommune: »Neues Steuerungsmodell ade?« – nein, »Fortsetzung der Reform in den Kommunen«!. KGSt-Info Nr.21/1998: 169ff. ebenso in: Die Gemeinde – Organ des Gemeindetags Baden-Württemberg – 1999:126ff.
- Plamper, Harald (1999). Bürgerkommune: Anspruch und Wirklichkeit. In: Kubicek et al. (Hg.): Multimedia@ Verwaltung. Jahrbuch Telekommunikation und Gesellschaft 1999, Heidelberg: 42-50.
- Plamper, Harald (2000). Verbessert das Neue Steuerungsmodell die Wirkungen des Verwaltungshandelns?. In: Hill, Hermann u. Hof, Hagen (Hg.). Wirkungsforschung zum Recht II. Verwaltung als Adressat und Akteur. Nomos, Baden-Baden: 413-416.
- Pröhl, Marga u. Plamper, Harald (2000). Von der Mißtrauens- zur Vertrauenskultur: Erfolgsbedingungen des Neuen Steuerungsmodells. In: Töpfer, Arnim (Hg.): Die erfolgreiche Steuerung öffentlicher Verwaltungen: 113-124.
- Putnam, Robert D. (1993). Making Democracy Work: Civic Traditions in Italy, Princeton University Press, Princeton.
- Putnam, Robert D. (1995). Bowling Alone: America's Declining Social Capital. In: Journal of Democracy 6/1: 65-78.
- Putnam, Robert D. (2000). Bowling Alone. The Collapse and Revival of American Community. Simon and Schuster. New York.
- Raiffa, Howard (1982). The Art and Science of Negotiation. Harvard University Press, Cambridge and London.
- Reinermann, Heinrich (1996). Virtuelle Organisationen. In: Verwaltungsarchiv 87/1996: 431-444.
- Reinermann, Heinrich (2000). Der Öffentliche Sektor im Internet. Forschungsinstitut für Öffentliche Verwaltung bei der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer. Speyerer Forschungsberichte Band 206.
- Renninger, Suzann-Viola (2000). Zwischen Ratio und Zorn – Das neue Menschenbild der Sozialwissenschaften. Neue Zürcher Zeitung, Nr. 172, 26. 07. 2000.

- Rhodes, R.A.W. (1997). Foreword by Professor R.A.W. Rhodes. In: Kickert, Walter, Klijn, Erik-Hans u. Koppenjan, Joop. *Managing Complex networks – Strategies for the Public Sector*, Sage Publications, London, Thousand Oaks, New Delhi: xi-xv.
- Rifkin, Jeremy (2000). *Access – Das Verschwinden des Eigentums*. Campus Verlag, Frankfurt am Main, New York.
- Rosenberg, Nathan u. Shariq, Syed (2000). A Bechtel Initiative Research Project on Evolution of Knowledge: Networks, Exchange and Uses (KNEXUS) in Global Growth and Change, April 2000. Institute for International Studies, Stanford University (Manuskript).
- Schachter, Hindy L. (1995). Reinventing Government or Reinventing Ourselves: Two Models for Improving Government Performance. In: *Public Administration Review* 55/6 (Nov/Dec.'95): 530-537.
- Schelzke, Karl-Christian (1999). Präventionsräte als Teil der Aktiven Bürgergesellschaft. Vortrag am 15.4.1999 in Bad Homburg v.d. Höhe. (Manuskript)
- Schröder, Gerhard (2000). Die zivile Bürgergesellschaft. Anregungen zu einer Neubestimmung der Aufgaben von Staat und Gesellschaft. In: *Die neue Gesellschaft-Frankfurter Hefte*, 4/2000.
- Selle, Klaus (1994). Was ist bloß mit der Planung los? Erkundungen auf dem Weg zum kooperativen Handeln. *Dortmunder Beiträge zur Raumplanung*, Bd. 69, Dortmund.
- Sinning, Heidi (2000). Ein Beispiel für gelebte Demokratie, *Forum* 2/2000 der Bertelsmann Stiftung: 24 f.
- Sozialministerium Baden-Württemberg (Hrsg.) (1997). *Bürgerschaftliches Engagement in Baden-Württemberg* (12). Landesstudie 1997, Stuttgart.
- Sozialministerium Baden-Württemberg (Hrsg.) (1999a). *Bürgerschaftliches Engagement in Baden-Württemberg*. 3. Wissenschaftlicher Jahresbericht 1998/1999, Stuttgart.
- Sozialministerium Baden-Württemberg (Hrsg.) (1999b). *Bürgerschaftliches Engagement in Baden-Württemberg* (19). Schlüsselqualifikationen, Stuttgart.
- Sozialministerium Baden-Württemberg (Hrsg.) (1999c). *Bürgerschaftliches Engagement in Baden-Württemberg* (16), Lernbausteine, Stuttgart.
- Sozialministerium Baden-Württemberg (Hrsg.) (2000). *Bürgerschaftliches Engagement – Lernen für die Bürgergesellschaft*, Stuttgart.
- Spiegel, Erika (1996). Verhandlungslösungen in benachteiligten Stadtteilen. In: Budäus, Dietrich u. Engelhardt, Gunther (Hg.): *Großstädtische Aufgabenerfüllung im Wandel*. Nomos, Baden-Baden: 140-153.
- Steffen, Gabriele (1999). Bürger-Lernen. Die Stadt als Fundament der Lerngesellschaft. In: Bundesministerium für Bildung und Forschung (Hrsg.): *Weiterbildungsinstitutionen, Medien, Lernumwelten*. Bonn: 269-329.
- Steinmüller, Karlheinz (1995). Das Prinzip der Selbstorganisation in sozialen Entwicklungen – Chancen und Grenzen. In: *Haus Rissen. Rissener Jahrbuch 1994/95*, Hamburg.
- Sztompka, Piotr (1997). *Trust, Distrust and the Paradox of Democracy*. Wissenschaftszentrum Berlin. WZB 97-003, Berlin.
- Tocqueville, Alexis de (1835 u. 1840). *Über die Demokratie in Amerika*. Teil I und II, übersetzt von Zbinden, Hans. Manesse Verlag, Zürich.
- Uchatius, Wolfgang (2000). Der Mensch, kein Egoist: Die Wirtschaftswissenschaft entdeckt die Realität – und kommt auf neue Ideen, *DIE ZEIT*, Nr. 23, 31. 05. 2000. S. 31.
- Ueberhorst, Reinhard (1995). *Warum brauchen wir neue Politikformen?*, ursprünglich 1995 Friedrich-Ebert-Stiftung, Neuauflage »Vorwärts Dialog 2«, Vorwärts Verlag, Berlin.
- Ueltzhöffer, Jörg (1997). *Synopse: Katalonien, Schottland und Baden-Württemberg im Vergleich*. In: Sozialministerium Baden-Württemberg (Hrsg.): *Europa der Bürger*, Bd. 2, (Eurostudie), Stuttgart.

- Ueltzhöffer, Jörg (1999). Generationenkonflikt und Generationenbündnis in der Bürgergesellschaft. In: Sozialministerium Baden-Württemberg (Hrsg.): Europa der Bürger (3), Stuttgart.
- van Thijn, Ed (2000). Political Leadership in a Multi-Stakeholder Environment. Vortrag am 27. 09. 2000 in Tilburg vor dem International Network »Cities of Tomorrow« der Bertelsmann Stiftung (unveröffentlichtes Vortragsmanuskript).
- Vogel, Hans-Jochen (2000). Die Position der Wähler gegenüber den Parteien stärken. Frankfurter Allgemeine Zeitung Nr. 42 (19.2.): 3.
- Vogel, Hans-Josef (2000). Die bürgerorientierte Kommune: Neue Wege der Demokratie, In: Töpfer, Arnim (Hrsg.): Die erfolgreiche Steuerung öffentlicher Verwaltungen: 137-153.
- Vorländer, Hans (1995). Die Haltung der FDP zum Kommunitarismus. In: Forschungsjournal Neue Soziale Bewegungen, Heft 3, 9/1995: 86-88.
- Wilson, James Q. (1989). Bureaucracy – what government agencies do and why they do it. Basic Books, New York.
- Wimmer, Ansgar (1999). Unterwegs zur Bürgerkommune. Erste Erkenntnisse aus dem Wettbewerb »Bürgerorientierte Kommune – Wege zur Stärkung der Demokratie« der Bertelsmann Stiftung sowie des Vereins »Aktive Bürgerschaft«. In: Verwaltung und Management (Nov./Dez.): 348–351.
- Wolfe, Alan (2000). American Society Unglued? – From civic engagement to a nation of »schmoozers«. In: Harvard Magazine, <http://harvard-magazine.com/archive/00ja/ja00/browser.main.html>.
- Wollmann, Hellmut (1999). Politik- und Verwaltungsmodernisierung in den Kommunen: zwischen Managementlehre und Demokratiegebot. In: Die Verwaltung, Band 32, 1999, Heft 3.
- Wollmann, Hellmut (2000). »Bürgerkommune – Mode oder Zukunftsweg?«. In: Demo, Heft 1/2000.
- Zachow, Ernst (2000) Bürgerbeteiligung und Bürgerengagement in Bremen. In: Heidorn, Fritz; Stuik, Hans u. Zachow, Ernst (Hg.): Kommunikation und Bürgerbeteiligung bei Stadtplanungsprozessen. Werkstattbericht 4 der econtur – Internationale Agentur für Nachhaltige Projekte, Bremen.
- Ziebill, Otto (1954). Bürgerschaftliche Verwaltung. Stuttgart, Köln, Kohlhammer.
- Zuboff, Shoshana (1988). In the Age of the Smart Machine. The Future of Work and Power. Basic Books, New York.
- Zypries, Brigitte (2000). Moderner Staat – Moderne Verwaltung. Leitbild und Programm der Bundesregierung. Speyerer Vorträge, Heft 55.

Hans-Böckler-Stiftung

Die Hans-Böckler-Stiftung des Deutschen Gewerkschaftsbundes (DGB) wirbt für die Mitbestimmung als Gestaltungsprinzip einer demokratischen Gesellschaft. Sie tritt dafür ein, Mitbestimmungsrechte und -möglichkeiten zu erweitern.

Beratung und Schulung

Die Stiftung berät und qualifiziert Betriebs- und Personalräte und Arbeitnehmervertreter in Aufsichtsräten, Männer und Frauen, in wirtschaftlichen und rechtlichen Angelegenheiten, in Fragen des Personal- und Sozialwesens, der beruflichen Aus- und Weiterbildung, der Gestaltung neuer Techniken, des betrieblichen Arbeits- und Umweltschutzes.

Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut (WSI)

Das Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliche Institut in der Hans-Böckler-Stiftung forscht zu den Themen »Wirtschaftswandel und Beschäftigung im Globalisierungsprozeß«, »Soziale Polarisierungen, kollektive Sicherung und Individualisierung« und »Arbeitsbeziehungen und Tarifpolitik«. Das WSI-Tarifarchiv dokumentiert das Tarifgeschehen umfassend und wertet es aus.

Forschungsförderung

Die Abteilung Forschungsförderung der Stiftung vergibt Forschungsaufträge zu den Themen Strukturpolitik, Mitbestimmung, Arbeitsgesellschaft, Öffentlicher Sektor und Sozialstaat. Die Forschungsergebnisse werden in der Regel nicht nur publiziert, sondern auf Veranstaltungen zur Diskussion gestellt und zur Weiterqualifizierung von Mitbestimmungsakteuren genutzt.

Studienförderung

Ziel der Stiftung ist es, einen Beitrag zur Überwindung sozialer Ungleichheit im Bildungswesen zu leisten. Gewerkschaftlich oder gesellschaftspolitisch engagierte Studierende unterstützt sie mit Stipendien, mit eigenen Bildungsangeboten und der Vermittlung von Praktikantenstellen. Bevorzugt fördert die Stiftung Absolventinnen und Absolventen des zweiten Bildungsweges.

Öffentlichkeitsarbeit

Ihre Arbeitsergebnisse und Dienstleistungen veröffentlicht die Stiftung über Veranstaltungen, Publikationen, mit PR- und Pressearbeit. Sie gibt zwei Monatszeitschriften heraus: »Die Mitbestimmung« und die »WSI-Mitteilungen«, außerdem die Vierteljahresschrift »South East Europe Review for Labour and Social Affairs (SEER)«, das »Wirtschaftsbulletin Ostdeutschland« und »Network, EDV-Informationen für Betriebs- und Personalräte«.

Hans-Böckler-Stiftung
Abteilung Öffentlichkeitsarbeit
Bertha-von-Suttner-Platz 1
40227 Düsseldorf
Telefax: 0211/7778 - 225
www.boeckler.de

Mitbestimmungs- Forschungs-
und Studienförderungswerk
des DGB

**Hans Böckler
Stiftung** ■■■