

Politik, Bürgerschaft und Verwaltung - ein dynamisches Dreiecksverhältnis?

Politik, Bürgerschaft und Verwaltung - ein dynamisches Dreiecksverhältnis? von Thomas Jablonski, Bremen

Die klassische Rollenverteilung zwischen den drei Akteursgruppen in den Kommunen ist in Bewegung gekommen.

Die Abwälzung von Lasten auf die Kommunen, der Zusammenbruch ganzer Wirtschaftszweige und andere Entwicklungen haben zu einer zunehmenden, teilweise dramatischen Ressourcenknappheit in den Kommunen geführt. Parallel dazu vollzieht sich ein gesellschaftlicher Wertewandel, der zu einem neuen Selbstbewusstsein von Bürger/innen gegenüber der Institution Staat führt: Auf der einen Seite in gesättigten Märkten, auch im Dienstleistungssektor, als Kunde umworben und auf der anderen Seite Bittsteller bei der Verwaltung, der oft viel Zeit opfern muss um »Standardprodukte« konsumieren zu dürfen, die gar nicht zu seiner Lebenssituation passen – so stellte und stellt sich manchmal noch heute die Situation von Bürger/innen dar. Das hat dazu geführt, dass auch von der Verwaltung besserer Service und mehr Mitwirkungsmöglichkeiten erwartet werden.

Die Ausgangssituation der öffentlichen Verwaltung seit Mitte der achtziger Jahre lässt

sich so zusammenfassen: Weniger Ressourcen, weniger Wachstum, aber gestiegene Erwartungen.

Die Verwaltung muss sich aufgrund dieser veränderten Situation drei Herausforderungen stellen:

1. Wirtschaftlich Handeln - was nahezu unmöglich ist, solange man noch nichts über seine Kosten und den Wirkungsgrad seines Handelns weiß.
2. Eigene Angebote nach den Ansprüchen und der Logik der Kunden gestalten bzw. organisieren - was einen radikalen und deshalb bis heute nicht vollständig vollzogenen Kulturwandel erforderlich macht.
3. Schrumpfungsstrategien (für die Verwaltung) entwickeln - was eine Organisationsform, deren systembildendes Merkmal im Wachstum zu bestehen scheint, zunächst überfordert.

Die Antwort auf die neuen Herausforderungen wird - mit dem Neuen Steuerungsmodell - von der Verwaltung formuliert und, damit einhergehend, wird auch eine neue Rolle für die Politik postuliert, die als Auftraggeber im »Konzern Stadt« Schwerpunkte setzen, Leitlinien entwickeln und deren Umsetzung anhand aggregierter Kennzahlen überprüfen

soll.

Für die traditionellen Funktionsmechanismen in der (ehrenamtlichen) Kommunalpolitik hat diese Situation eine fundamentale Wirkung. Die finanziellen Spielräume, um die jeweilige Klientel bedienen zu können, sind enger geworden, die eigene Politik lässt sich also nur schwer verkaufen – gleichzeitig wächst der Unmut über nach wie vor hohe Ressourcenverbräuche der Verwaltung und ein gemessen daran zu niedrig wahrgenommenes Leistungsniveau. Die Kultur der Einzelengriffe und Detaildiskussion wird konfrontiert mit der Notwendigkeit von wirtschaftlichkeitsorientierter Steuerung und langfristigen Strategieentwicklung. Die dezentrale Ressourcenverantwortung und die Festlegung auf oftmals noch zu komplizierte strategische Steuerungsinstrumente führen zu einer Zurückdrängung der Kommunalpolitik aus dem Verwaltungsgeschäft. Bürgernähe und eine breite Bürgerbeteiligung als kontinuierliche Aufgaben werden von der Kommunalpolitik teilweise nur unzureichend wahrgenommen – in einigen Kommunen wird dieses Feld noch dazu von der Verwaltung oder von den direkt gewählten Bürgermeistern als »zweites legitimes Macht-

zentrum«¹ »besetzt«. Damit besteht die Gefahr, dass die Politik ihrem Selbstverständnis von »Steuerungshoheit« und »Bürgernähe« beraubt wird. Gerade letzteres macht aber einen Rollenwandel erforderlich, um nicht an öffentlicher Akzeptanz zu verlieren.

Gesellschaftlicher Wertewandel, der die klassische Organisationsform der politischen Parteien in Frage stellt und zu Politikverdrossenheit (sowohl der Wähler als auch potenzieller Nachwuchs-Politiker) führt, untergraben die klassische Rolle der repräsentativen Demokratie auf lokaler Ebene zusätzlich, zumal direktdemokratische Verfahren vor Ort scheinbar die effektiveren und effizienteren Problemlösungen versprechen.

Dort wo sich Politik auf solche direktdemokratischen Verfahren einlässt, scheint sie sich ihrer eigenen Wirkungsmöglichkeiten zu berauben: Die öffentliche Resonanz und damit persönliche Profilierungsmöglichkeiten nehmen ab, weil nicht Einzelpersonen im Vordergrund stehen, sondern »die Sache«. Zudem gibt es dort, wo alle Akteure im Konsensprinzip nach einzelnen Problemlö-

¹ Bogumil, Jörg: Politik als Partner der Verwaltung !? - Fünf Thesen zur Diskussion; Thesenpapier zu einem Referat der CIVITAS-Fachtagung am 22./23.3.2001 in Berlin

Politik, Bürgerschaft und Verwaltung - ein dynamisches Dreiecksverhältnis?

sungen suchen, kaum noch Spielraum für den öffentlichkeitswirksamen Wettstreit politischer Programme.

Lokalpolitiker/innen begegnen den Ansätzen einer verstärkten Bürgerbeteiligung deshalb oft mit einer gehörigen Skepsis und stellen sich Fragen, die teilweise noch nicht gelöst sind²:

- Wie steht es mit der demokratischen Legitimation bei Formen direkter Demokratie ?
- Welchen Einfluss behält Politik noch?
- Wie soll man mit dem Verlust des Informationsvorsprungs umgehen ?
- Wie soll man mit dem Machtverlust umgehen?
- Was bleibt am Ende für die Partei?
- Gibt es noch Möglichkeiten für »Klientel-Politik«?
- Was ist mit der eigenen Reputation?
- Wer kontrolliert die Verwaltung?
- Kann der Bürger eigentlich über seine singulären Interessen hinaus denken?
- Wollen sich Bürger/innen überhaupt betei-

² vgl. Bücking, Thomas: Referat auf der o.g. CIVITAS-Fachtagung

ligen?

- Wie dauerhaft können Ziele sein?

Das Dilemma der Politik auf der Schwelle zur Bürgerkommune lässt sich überspitzt folgendermaßen darstellen:

1. Aufgrund der gestiegen Komplexität kommunaler Aufgaben und der enger gewordenen direkten Kooperation von Bürger/innen und Verwaltung ist ein Steuerungsvakuum entstanden.
2. Die Politik ist überfordert, dieses Vakuum zu füllen, denn ...
3. die Verwaltung strukturiert mit ihrem know-how-Vorsprung Entscheidungen so weit vor, dass Entscheidungsspielräume minimiert werden und gibt außerdem der Politik zu nutzenden (Neuen Steuerungs-)Instrumente vor;
4. klassische politische Positionierungsprozesse können sich nicht entfalten.
5. Damit sinkt auch die Bereitschaft der Politik, das Steuerungsvakuum zu füllen.

Doch wie verhindert man die »Flucht in die Kanaldeckelpolitik«³? - Zweifelsohne muss die Politik, wie auch alle anderen kommunalen Akteursgruppen, ihr Rollenverständnis in

³ Bücking, Thomas: a.a.O.

der Bürgerkommune weiterentwickeln. Es empfiehlt sich, den Blick auf die Vorteile neuer Kooperations- und Partizipationsformen, auch für die Lokalpolitik, zu richten:

Die Transparenz von kooperativen Beteiligungsformen ist höher, potenzielle Widerstände werden früher sichtbar und können so rechtzeitig abgebaut werden. Eine beteiligungsorientierte Diskussion ermöglicht in einigen Feldern überhaupt erst eine Lösungsfindung, die sonst aufgrund von Blockadehaltungen und Formalismen nicht möglich erscheint. Außerdem können Bürger/innen über Themen, die sie direkt angehen, besser eingebunden werden – so wird sichergestellt, dass nicht nur eine breitere Basis der Bevölkerung beteiligt wird, sondern vor allem auch die direkt Betroffenen, während sonst oft nur »Beteiligungs-Profis« und »Berufs-Funktionäre« aus der gesellschaftlichen Mittelschicht erreicht werden.

Für die örtliche Politik wird »das Leben insofern auch leichter«. Vor allem, wenn es ihr zukünftig wieder verstärkt gelingt zu vermitteln, welchen Beitrag für die Weiterentwicklung der Kommune nur aus der Rolle repräsentativ gewählter Organe zu leisten ist: Viele gesamtstädtische Entwicklungen bergen Interessenskonflikte die nicht aufgelöst

werden können, sondern von einer legitimierten Instanz entschieden werden müssen. Trotz innovativer Beteiligungsinstrumente verfügen nicht alle Bevölkerungsgruppen über gleich effektive Artikulationsmöglichkeiten – hier ist ein sozialer Ausgleich gefragt.

Letztlich geht es um die Frage, wo Bürgerbeteiligung zu einer produktiven Wirkung im Sinne eines höheren Gesamtnutzens führt und wo regulierende Eingriffe der Politik nötig sein sollen. Bogumil spricht in diesem Zusammenhang von einem »Partizipationsmanagement« im Gegensatz zum »Beteiligungssaktionismus« (so Bogumil a.a.O.).

Politik, Bürgerschaft und Verwaltung - ein dynamisches Dreiecksverhältnis?

Die Fragen, die sich für die Politik zukünftig stellen, sind:

1. Wie können sich politische Parteien in Kooperationsbeziehungen profilieren?
2. Wie vertragen sich Elemente direkter Demokratie mit der Notwendigkeit langfristiger politischer Programme?
3. Wie kann politische Willensbildung in Gemeinwesen mit stark heterogenen Lebensformen funktionieren?

Auch die Arbeit des CIVITAS-Netzwerks hat hierzu keine Standard-Antworten liefern können, wohl aber praktische Beispiele und Projekte, die erst durch das Zusammenwirken von »klassischer Kommunalpolitik« und innovativen Beteiligungsformen erfolgreich waren.