

Der Gemeinderat in der Bürgerkommune – ein starker Partner



»Der Weg ist lang aber lohnenswert«

Christine Gröger, Thomas Haigis, Paul-Stefan Roß

Über die »Bürgerkommune« ist in den vergangenen Jahren viel gesprochen und geschrieben worden. Dabei war eine Diskrepanz zwischen Rhetorik und kommunaler Praxis unübersehbar. Insbesondere Antworten auf die Frage, wie die Rolle der gewählten politischen Gremien in der »Bürgerkommune« theoretisch zu denken und praktisch zu gestalten sei, sind eher vage geblieben. Die Stadt Filderstadt (Region

Stuttgart) hat sich vor fünf Jahren systematisch auf den Weg gemacht, unter einem zivilgesellschaftlichen Leitbild das Kräftedreieck Bürger – Politik – Verwaltung neu auszuorientieren. Die Erfahrungen aus dieser »kommunalen Praxiswerkstatt« erlauben, das Zusammenspiel verschiedener Formen demokratischer Willensbildung in der »Bürgerkommune« genauer zu bestimmen.

Einführung

»Bürgerkommune« und »Bürgerschaftliches Engagement« sind vergleichsweise junge, vermutlich nicht einmal 15 Jahre alte Begriffschöpfungen. In Baden-Württemberg haben Anfang der 90er Jahre das Landessozialministerium und die kommunalen Landesverbände die »Förderung Bürgerschaftlichen Engagements« zum Politikprogramm erhoben¹. Damit wurden zwei Ziele verfolgt: Menschen engagieren sich als BürgerInnen im öffentlichen Raum und leisten (über eine auf bestimmte einzelne Vereinszwecke ausgerichtete Tätigkeit hinaus) einen Beitrag zur Gestaltung ihres lokalen Sozialraums in Dorf, Quartier oder Stadt. Und: Dieses Engagement wird von der Kommune (Politik und Verwaltung) bzw. freien Trägern aktiv unterstützt. Einen in vielem sehr vergleichbaren, jedoch bundesweit angelegten Vorstoß unternahm Ende der 90er Jahre die Bertelsmann Stiftung mit dem »CIVITAS-Netzwerk bürgerorientierter Kommunen«.² Die Gestaltung des lokalen Raumes im partnerschaftlichen Zusammenwirken von BürgerInnen, freien Trägern, Politik und Verwaltung ist gewissermaßen eine erste Arbeitsdefinition von »Bürgerkommune«.³

In Baden-Württemberg wurden gezielt Verwaltungseinheiten auf ihr verändertes Rollenverständnis und ihren Handlungsstil im Sinne einer »ermöglichenden Verwaltung« in der Bürgerkommune im Rahmen von so genannten »kommunalen Entwicklungsbausteinen« geschult.

In Filderstadt ist in beispielhafter Weise ein Weg entwickelt worden, bestehende Blockaden im neu zu entwickelnden kooperativen Verhältnis von Verwaltung, Politik und Bürgerschaft abzubauen. Im Folgenden werden die Meilensteine dieses Filderstädter Weges beschrieben. Dabei wird der Schwerpunkt auf die Rolle des Gemeinderates bei der Bürgerbeteiligung und Engagementförderung gelegt. Abschließend werden theseartig Schlussfolgerungen für die Entwicklung zur Bürgerkommune gezogen.

1 Vgl. www.buergerengagement.de und Klie/Ross 2000b und Ross/Klie 2004.

2 Vgl. Pröhl/Sinning/Nährlich 2002, Bertelsmann Stiftung 2003, www.buergerorientierte-kommune.de.

3 Im baden-württembergischen Verständnis werden als die wesentlichen Felder bzw. Akteursgruppen der Bürgergesellschaft bzw. Bürgerkommune verstanden 1) Bürgerschaft, 2) Politik (Parlamente), 3) öffentliche Verwaltung, 4) »Dritter Sektor« (freie Verbände und Organisationen) sowie 5) Wirtschaft (Unternehmen/Betriebe). Wenn im vorliegenden Beitrag vom »Spannungsfeld Bürger – Politik – Verwaltung« die Rede ist, so bedeutet dies keine Beschränkung der Rede von der Bürgerkommune auf diese drei Felder bzw. Akteure, sondern lediglich eine Fokussierung.



In Klausurtagungen befasst sich der Gemeinderat Filderstadt intensiv mit seiner Rolle in Bürgerbeteiligungsprozessen

I. Der Filderstädter Weg der Einbindung der Politik in die Bürgerbeteiligung

Wie alles anfang ...

Bereits 1999 ist der Oberbürgermeister der Stadt Filderstadt initiativ geworden, um die Kommunalpolitik in Richtung Bürgerorientierung so zu gestalten, dass sich die Stadt möglichst frühzeitig den neuen Herausforderungen des gesellschaftlichen Wandels stellen kann. Der Gemeinderat ist dieser Initiative gefolgt und hat im Jahr 2000 die Einrichtung einer Stabsstelle »Referat für Bürgerbeteiligung und Stadtentwicklung« beim Oberbürgermeister beschlossen. Dieses Referat sollte federführend für die Initiierung, Steuerung und Durchführung von Bürgerbeteiligungsprozessen und der Engagementförderung in allen kommunalen Handlungsfeldern verantwortlich sein.

Ein erster Praxistest zur Bürgerbeteiligung unter der Regie des neu gebildeten Referates war eine konfliktgeladene und mit »Erblasten« verbundene Straßenplanung. Neben jahrzehntelangen Auseinandersetzungen um die Verlängerung der Start- und Landebahn des Landesflughafens rief die zusätzlich geplante Erschließungsstrasse heftigen Widerstand bei der Anwohnerschaft hervor. In »ad-hoc« angebotenen Gesprächsrunden des neuen Referenten und des ansässigen Pfarrers waren jedoch die Gemüter der Anwohner kaum zu beruhigen. Der Frust der Bürgerschaft über dreißigjähriger Konfrontation mit Großprojekten im Umfeld des Flughafens entlud sich über Stadtpolitik und Stadtverwaltung. In einem anschließend durchgeführten extern moderierten Beteiligungsverfahren erfuhren alle Beteiligten, was es einerseits bedeutet konfliktfähig zu sein, und andererseits dass Konfliktklärung bestimmte Spielregeln im Umgang von Bürgerschaft, Politik und Verwaltung benötigt.

Der Referent für Bürgerbeteiligung und Stadtentwicklung schildert im Folgenden seine persönliche Innensicht der neuen Situation:

»Die neue Rolle der Verwaltung läßt sich meines Erachtens auf die Kurzformel bringen: neues Verständnis von Verwaltungsdienstleistung entwickeln sowie den Bürger als Ko-Produzenten und Partner verstehen.

Hierzu ist vor allem in der Stadtverwaltung eine neue Kultur des Vertrauens, der Vereinbarungen und der Verantwortung erforderlich. Vor allem auf die Amtsleiterinnen und Amtsleiter der Verwaltung kommen erhebliche Mehrbelastungen durch zusätzlichen Abstimmungsbedarf und direkten Kontakt mit BürgerInnen und Bürger zu. Häufige zusätzliche Abendtermine, Termindruck und »ausbildungsfremde« Abstimmungsarbeit mit BürgerInnen werden innerhalb der Verwaltung im Zusammenhang mit Bürgerbeteiligung als besonders belastend genannt. Dieser Veränderungsprozess kann also nur dann gelingen, wenn die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in der Verwaltung von Anfang an in den Reformprozess einbezogen werden. Hier erkennt man dann sofort mein weiteres Aufgabengebiet, nämlich Bedenken, Unsicherheiten und Widerstände im Inneren der Verwaltung zu begleiten. Zusatzqualifikationen zum Thema »Konfliktgespräch«, Supervision »Bürgerorientierung« und teilweise mehr Personal stehen bei den viel mit BürgerInnen im täglichen Kontakt stehenden Fachämter wie Planungsamt, Ordnungsamt oder Tiefbauamt auf der Agenda. Soweit der Plan der Architekten und die Haltung der »Handwerker« von einer Baustelle »Bürgerkommune«. Wie es auf der Baustelle aussieht, zeigt folgende Szene.

Eine Bürgergruppe hat aufgrund eines Gemeinderatsbeschlusses und auf Einladung der Verwaltung einen Maßnahmenkatalog zur Umfeldverbesserung ihres Wohngebietes ausgearbeitet. Die Ergebnisse sollten sie im Anschluß an eine nichtöffentliche Sitzung dem Gemeinderat öffentlich vorstellen. Die Sprecherinnen und Sprecher der Gruppe wurden bei der Vorbereitung der Präsentation von den MitarbeiterInnen der Fachämter und mir im Vorfeld unterstützt. Wir erläuterten den Ablauf einer Sitzung, wer die Sitzung leitet, wie die Spielregeln sind, wie die Entscheidungsabläufe, Finanzierung und Zeitabläufe im System Verwaltung/Gemeinderat aussehen, dass in aller Regel kaum Zuhörer dabei sind und die Presse an ihrem P resettisch sie nicht zu stören braucht. Fast alle der aktiv mitarbeitenden BürgerInnen hatten nämlich noch nie einen Sitzungssaal von innen gesehen, geschweige denn, den Verlauf einer Sitzung miterlebt.

Als sie vor Beginn der öffentlichen Sitzung noch vor der verschlossenen Beratungstür standen, waren sie völlig überrascht, dass sie den Sitzungssaal nicht betreten durften und warten mußten, bis sie hereingelassen wurden. Schon bevor die Sitzung begann, kam schon Misstrauen auf Seiten der Bürger auf (»Was gibt's denn da hinter verschlossener Tür auszumachen, was wir nicht wissen dürfen?«). Als die Bürger dann den Sitzungssaal betraten, konnte man aus den Reihen der Gemeinde-

räte die argwöhnische Frage, »Was wollen den die da?« hören. Als ich dann wie gewohnt meinen Platz auf der »Verwaltungsbank« einnehmen wollte, fragte mich ein Kollege, ob ich »eigentlich hier am richtigen Platz« sei. Meine Irritation wuchs noch, als mich die BürgerInnen der Projektgruppe auffordernd anschauten, zu ihnen in den »Zuschauerraum« zu kommen. Sofort war klar, dass ich jetzt in einer Art Grenzgängerposition befand und mich im Beratungsraum nirgends eindeutig zugehörig fühlen konnte. Bei der Präsentation des Bürgerprojekts an diesem Abend zog ich mich aus der Affäre, indem ich geschäftig die Saalbeleuchtung bediente. Das war dann die klassische Situation von einem, »Der zwischen den Stühlen sitzt«.

Nach den geltenden Spielregeln der Gemeindeordnung können sogenannte »Sachkundige Bürger« nach Mehrheitsbeschluß des Gremiums zu einem bestimmten Beratungsthema gehört werden. Diese dürfen jedoch weder mit diskutieren noch sich im engeren Sinne bei der Abstimmung im Beratungsraum befinden. Allen drei kommunalpolitischen Akteuren hat der besagte Abend viel abverlangt: die Bürger mußten Regeln zu Kenntnis nehmen, von denen sie nicht geglaubt hatten, dass es so etwas (noch) gibt. Den BürgerInnen war auch nicht bewußt, dass sie ein bisher nicht gekanntes Privileg in Anspruch nehmen konnten, das manche Gemeinderäte und Verwaltungsmitglieder ihnen nicht als selbstverständlich zugestehen wollten, zumal dieses nach der Gemeindeordnung auch nicht möglich ist. Der Gemeinderat mußte auch akzeptieren, dass bereits lange geltende Regeln, nämlich ohne direkten Kontakt zu den BürgerInnen beraten, diskutieren und abstimmen zu können, von der Verwaltung vorgeschlagen, außer Kraft gesetzt wurde. Die Verwaltung mußte zwischen den gewählten Bürgern und den »Beteiligungs«-bürgern vermitteln und es akzeptieren, dass die Moderationsarbeit noch schwieriger sein kann. Der Bürger-Projektgruppe war außerdem nicht klar genug, dass ich mich nach den bisherigen Regelungen der Gemeindeordnung als Verwaltungsmittglied nicht einfach in eine Diskussion mit ihnen und dem Gemeinderat einschalten konnte. Noch weniger konnte ich im Verlauf der Sitzung der Verwaltung widersprechen.

Das diffuseste Bild hatte ich jedoch von meiner eigenen Rolle. Plötzlich bin ich zum Exoten geworden, der keinen eigenen Platz hat, der bei Bürgern, Politik und Verwaltung gleichermaßen auf Grenzen stößt, zwischen den Fronten steht und mit seinem Arbeitgeber in Loyalitätskonflikte gerät. Damit ich in diese Rolle hineinfinden konnte, hat es seine Zeit gebraucht und auch eine Vorstellung davon, wie diese Rolle aussehen soll. Der Austausch mit KollegInnen in der Verwaltung, mit engagierten BürgerInnen und mit GemeinderätInnen haben mir die Erwartungen von anderen aufgezeigt, mein Rollenverständnis geklärt und Rollenkenneichen wie etwa der unstrittig zugeordnete Platz im Sitzungssaal als Rollenkenneichen entbehrlich gemacht. In darauf folgenden ähnlichen Situationen habe ich mich darauf eingestellt, die Rollen zu wechseln, den jeweiligen Partnern meine Koordinierungsaufgaben in dem Kräftedreieck Bürger, Politik und Verwaltung vorab zu erklären und habe im Laufe der Zeit gelernt, eine multiple Identität anzunehmen.«

Diese »Feuertaufe« veranlasste den neuen Referenten, für weitere Konfliktregelungen und Beteiligungsverfahren vorzubeugen und die offensichtliche Hilf- und Ratlosigkeit von Verwaltung und Politik im Umgang mit der heftig agierenden Wohnbevölkerung abzubauen. Da die Hauptkritikpunkte seitens der aktiven Bürgerschaft die mangelnde Informationspolitik durch die Stadt, die Konzeptionslosigkeit beim Procedere, die unklaren Rollen von Verwaltung, Gemeinderat und der Parteipolitik vor Ort waren, kam er auf die Idee, schnellstmöglich einen Diskussionsprozess in Gang zu setzen, um das neue Rollenverständnis aller Beteiligten, Rahmenbedingungen und Spielregeln sowie Schulungen für die Verwaltung im Umgang mit Beteiligungsverfahren einzuleiten.



Bürgerbeteiligung steht regelmäßig auf dem Programm von extra Fortbildungen innerhalb der Filderstädter Verwaltung

Der erste Schritt: gemeinsam Spielregeln entwerfen

2001 hat das Referat für Bürgerbeteiligung und Stadtentwicklung Stellvertreter/innen der lokalen Vereine, Bürgerinitiativen, Bürgerprojektgruppen sowie der Verwaltungsvertreter und Gemeinderäte eingeladen, um gemeinsam Anforderungen, Voraussetzungen und Spielregeln für zukünftige Beteiligungsverfahren zu entwickeln.

Die Ergebnisse dieses intensiven Diskussionsprozesses wurden 2002 als »Leitfaden Bürgerbeteiligung« für Bürger/innen, Politik und Verwaltung veröffentlicht. Diese Regelungen erhielten durch einen Gemeinderatsbeschluss sogar Satzungscharakter. Die darin enthaltenen Leitlinien regeln sowohl für Planungsprozesse (außerhalb der gesetzlichen Regelungen) als auch für die Begleitung von Bürgerprojekten die möglichen Unterstützungsleistungen durch die Stadt.

Der Leitfaden definiert die Bürgerorientierung als Aufgabe des städtischen Verwaltungshandelns (das Motto lautet: Mitdenken, mitreden, mitmachen). Darin sind beispielsweise folgende Verfahrenshinweise aufgestellt wie:

- Rolle und Selbstverständnis der Fachämter und des Gemeinderats
- Wege einer notwendigen Informationspolitik; Informationsstrukturen und Informationsflüsse in der aktiven Beteiligungsphase und nach dem Verfahren z.B. in der Umsetzungsphase
- Hinweise zur Konfliktschlichtung
- Organisatorische und infrastrukturelle Unterstützungsmöglichkeit (s. Leitfaden »Bürgerbeteiligung« für Bürger, Politik und Verwaltung in Filderstadt, Stand Mai 2002)

Der zweite Schritt: Die Bürgerschaft fit machen

Um die neue Kultur des Miteinander zu vermitteln und die jeweiligen Rollen, Aufgaben und Einflussmöglichkeiten, aber auch Grenzen in den unterschiedlichen Projekten zu klären, werden jährlich seit 2001 Bürgermentorenkurse durchgeführt. Parallel dazu wird ein MentorInnennetzwerk aufgebaut. Weitere Beteiligungsformen, wie z.B. offene Foren zur Jugendbeteiligung, Beteiligung älterer Menschen und MigrantInnen in der Regel zur Selbsthilfe, haben sich mittlerweile in Filderstadt als weitere Instrumentarien zur Bürgeraktivierung bewährt.

In den letzten Jahren wurden einige für alle Beteiligte positive Beteiligungsprozesse durchgeführt; z.B. »Spielräume – Spielen in Filderstadt«. Das Verfahren, finanzielle Rahmenbedingungen, Ziele und Aufgaben, Ansprechpartner wurden vorab vom Gemeinderat beschlossen. Trotz Veränderungen im Laufe des Verfahrens (Haushaltseinbruch) ist dieses Bürgerprojekt für alle Akteure positiv verlaufen und wird von allen Kräften der kommunalen Politik als beispielhaft erwähnt (2002).

Der dritte Schritt: Die ermöglichende Verwaltung

Gleich zu Beginn der OB – Initiative 2000 wurde die Verwaltung auf die grundlegend neuen Aufgaben und Rollen sowie auf ein neues Selbstverständnis vorbereitet und fit gemacht. Im Rahmen eines Amtsleiter – Workshops wurde das Thema Bürgerorientierung und Verwaltung vertiefend behandelt und letztendlich ein mehrtägiger Verwaltungsworkshop angeregt, um den verwaltungsinternen Anpassungsprozess zu Bürgerorientierung systematisch für alle Fachbereiche zu erarbeiten. An diesem Workshop haben zeitweise auch Bürgerinnen und Bürger sowie Bürgermentoren mitgewirkt. Das Ergebnis des Workshops wurde in der Veröffentlichung »BürgerInnenbeteiligung in Filderstadt – Handlungsempfehlungen für die Verwaltung« zusammengefasst.

Die von der mittleren Führungsebene der Verwaltung erarbeiteten Hinweise zur Durchführung von Beteiligungsverfahren enthalten folgende konkrete Handlungsempfehlungen:

- für die Vorbereitungs-, Informations- und Dialogphase,
- zur Dokumentation,
- zur Rückkoppelung an den Gemeinderat und in die Bürgerschaft.

Diese Handlungsempfehlungen stellen wichtige Merkposten zur Durchführung von Beteiligungsprozessen dar, sind jedoch nicht als formal abzuarbeitendes Verfahren zu verstehen. Wichtig ist, dass Bürgerbeteiligung auf Ämter- und Referatsebene vorangetrieben wird und eigenverantwortlich als Prozess zu verstehen ist. Bürgermitwirkung soll nicht durch Formalisierung und Verfahrensregelungen verwaltet werden, im Gegenteil, es soll Sicherheit geben und durch flexible Anwendung Bürgerbeteiligung ermöglichen und erleichtern.

Gleichzeitig hat sich aus diesen Workshops heraus eine verwaltungsinterne Arbeitsgruppe IGBE – Interessengruppe Bürgerbeteiligung (2004) – gebildet. Das Netzwerk trifft sich zwei Mal im Jahr und versteht sich als ämterübergreifende Einrichtung, die über laufende und abgeschlossenen Beteiligungsprojekte berät, Anstöße gibt, weiter hilft, initiiert und beteiligungsrelevante Themen zusammenbringt. Eine laufend zu aktualisierende Liste aller Projekte, Planungen mit Beteiligung oder Engagement fördernde Maßnahmen werden zusammengestellt. Das Netzwerk erarbeitet Schwerpunkte und klärt die verwaltungsinternen Schnittstellen, bevor die Liste bei der Halbjahresbesprechung des Arbeitsprogramms auf der Dezernentenebene abgestimmt wird. Danach wird die Liste an den Ausschuss für Verwaltung, Bürgerbeteiligung und Wirtschaft gegeben. Die Interessengruppe bespricht außerdem interne Fortbildungen für Beschäftigte kommunaler Einrichtungen, das Fortbildungsprogramm für bürgerschaftlich Engagierte sowie Anerkennungsmaßnahmen für Freiwillige. Die Geschäftsführung der IGBE liegt beim Referat für Bürgerbeteiligung und Stadtentwicklung.

Der vierte Schritt: die Einbindung des Gemeinderats in die Bürgerbeteiligung

Nachdem sehr viel verwaltungsinterne Überzeugungsarbeit für die Bürgermitwirkung im Stadtgeschehen der Stadt Filderstadt geleistet wurde, stand nunmehr eine intensive Diskussion über den Stellenwert der Bürgerbeteiligung bei den Gemeinderatsmitgliedern an. Im Jahr 2005 fand daher eine zweitägige Gemeinderatsklausur statt, die darauf abzielte, ein gemeinsames Grundverständnis und damit verbunden Beteiligungs- und Engagementprinzipien auf dem Filderstädter Weg zur Bürgerkommune zu entwickeln. Eine große Mehrheit des

Gemeinderats unterstützt die vom Referat für Bürgerbeteiligung und Stadtentwicklung vor fünf Jahren begonnene Engagementförderung und dessen Beteiligungsprinzipien. Der Gemeinderat formulierte Eckpunkte der Bürgerbeteiligung, in eine offene Informationspolitik zur Bürgerschaft und die jeweiligen Rollenverständnisse in Beteiligungsverfahren geklärt werden. Der Gemeinderat befürwortet ausdrücklich die öffentliche politische Auseinandersetzung zu Fragen der Stadtentwicklung und fordert ergebnisoffene Foren. Die Parteien sorgen dafür, dass die eigene Informationspolitik verbessert wird, um im Vorfeld politischer Entscheidungen eine öffentliche Debatte zu den jeweils anstehenden Themenstellungen zu ermöglichen. Um diese Informationspolitik zu ermöglichen, stimmt das Referat für Bürgerbeteiligung und Stadtentwicklung mit dem Gemeinderat ein »Jahresprogramm Bürgerbeteiligung« ab. Dieses Jahresprogramm ist identisch mit der Liste der geplanten Beteiligungsverfahren der IGBE.



In Filderstadt ist Bürgerbeteiligung durch eine ständige Arbeitsgruppe in das Verwaltungshandeln verankert worden

Der Gemeinderat sieht im Ausschuss für Verwaltung, Bürgerbeteiligung und Wirtschaft eine Plattform für Lernprozesse im Hinblick auf Bürgerbeteiligungsverfahren und der Engagementförderung. Dort findet ein intensiver Meinungs austausch. Es werden die Qualitäten der Beteiligungsprozesse und der zu berücksichtigenden Rahmenbedingungen kritisch begleitet. Darüber hinaus werden Grundsätze zur Partizipation und Jahresplanungen zu Beteiligungsprojekten erarbeitet sowie der Leit faden weiterentwickelt.

Für 2006 ist ein weiterer Schritt in der gemeinsamen Erarbeitung der Filderstädter Beteiligungskultur geplant: nunmehr sollen in einem gemeinsamen Reflexionsworkshop die bisher einzeln beratenden Akteure des Gemeinderats, der Verwaltung und der Bürgerschaft Erfahrungen aus unbefriedend verlaufenden Beteiligungsprozessen (Bürgerbeteiligungen zur Verkehrslenkung und

Ortskernentwicklung) reflektieren, um weiterhin am Rollenverständnis sowie am Leitbild »Bürgerorientierung« zu arbeiten. Dieser Workshop wird den systematischen Abschluss einer schrittweisen, dialogorientierten Erarbeitung einer lokalen Beteiligungskultur bilden wie sie in Baden-Württemberg bisher selten zu finden ist.

Perspektiven der kommunalen Kooperation in Filderstadt — Gemeinderat, Verwaltung und Bürgerschaft gehen den Weg weiter

Die bisherigen Schilderungen zeigen, dass der Filderstädter Weg zur Bürgerkommune weder gradlinig noch konfliktfrei verlief und keineswegs am Ziel ist. Gemeinderat und Verwaltung sehen durchaus auch Risiken einer verstärkten Förderung von Bürgerbeteiligung und Bürgerengagement: Bürgergruppen und Rat können in Konkurrenz zueinander geraten, unerfüllbare Erwartungen können in der Bevölkerung geweckt werden und Einzelinteressen den Blick auf das Gemeinwohl der gesamten Stadt verstellen. Die gesetzlich legitimierte Rolle des Gemeinderats als demokratische Repräsentanz der Stadt könnte untergraben und die Verwaltung mit ihren Ressourcen überfordert werden. Diese Bedenken wurden auf den o. g. Verwaltungs- bzw. Gemeinderats-Workshops in aller Offenheit formuliert. Dennoch haben sich alle Beteiligten nicht zuletzt der Gemeinderat in aller Klarheit entschieden, den begonnenen »Filderstädter Weg« weiter zu gehen. Es ist deutlich geworden, dass die bisherigen Erfahrungen zeigen, welche Chancen in der Bürgerbeteiligung und Engagementförderung liegen, die die Risiken bei weitem überwiegen:

- die Chance, das Alltagswissen der Bürgerschaft zu nutzen (und so möglicherweise kostspielige Fehlplanungen zu vermeiden);
- die Chance, die Verantwortung für die Gestaltung des kommunalen Lebens auf viele Schultern zu verteilen und die Akzeptanz politischer Entscheidungen zu erhöhen (statt »Schwarze Peter« herum zu reichen);
- die Chance, mit Hilfe des Zeiteinsatzes, der Ideen und die Kompetenzen der BürgerInnen Angebote entwickeln oder erhalten zu können, die sich sonst nicht umsetzen ließen (Beispiele: Beratung Patientenverfugung; Wohnberatung);
- die Chance, Politikverdrossenheit und die immer wieder beklagte Entfremdung zwischen den engagierten BürgerInnen mit und ohne Mandat abzubauen;
- die Chance, die Identifikation der BürgerInnen mit ihrer Stadt ebenso zu stärken wie das gegenseitige Verständnis und das Gemeinschaftsgefühl.

Zu diesen Erkenntnissen sind die Filderstädter GemeinderätInnen in ihrer Bilanz von fünf Jahren systematischer Förderung von Bürgerbeteiligung und Bürger-

engagement gelangt. Offenbar zahlt sich die Mühe, ein konstruktives Zusammenspiel von Bürgerschaft, öffentlicher Verwaltung und Gemeinderat zu initiieren und zu begleiten, aus.

Es macht den Reiz des gerade skizzierten »Filderstädter Weges« aus, dass sich in ihm und v. a. im Ringen um seinen Verlauf brennpunktartig Entwicklungen und Diskussionen verdichten, die Indikator für – den gegenwärtigen Wandel unseres Demokratieverständnisses in der Bundesrepublik Deutschland sind. Eine Analyse des Filderstädter Weges zeigt, wie insbesondere die Rolle des Gemeinderats in der Bürgerkommune zu denken und zu gestalten ist.



Gemeinderätinnen und -räte aller Fraktionen vertreten ihre neue Rolle in Beteiligungsprozessen

II. Zusammenwirken von Bürgerschaft und Gemeinderat – eine Grundfrage der Bürgerkommune. Oder: Alte Bekannte entdecken sich neu

Die ersten Projekte, die Anfang der 90er Jahre unter der Überschrift »Förderung Bürgerschaftlichen Engagements« entwickelt wurden, bewegten sich (zumindest was Baden-Württemberg angeht) in der öffentlichen Wahrnehmung eher in Rand- oder Nischenbereichen der Kommunalpolitik: selbst organisierte Seniorentreffs, Hilfsdienste im Alltag von älteren Menschen für ältere Menschen, »Leihoma«-Projekte, Hobby- und Interessensbörsen usw. Aktivitäten, die zwar kreative, von hohem persönlichen Engagement getragene und (wie sich zeigen wird) nicht selten richtungweisende Initiativen sind, die aber von den gewählten Gremien der Kommunalpolitik, den Gemeinderäten und ihren Ausschüssen bestenfalls nebenbei wahrgenommen werden. Zugespitzt formuliert: diese Aktivitäten bringen das eingespielte kommunale Politikgefüge nicht aus der Balance. Sie tun niemandem weh.



Jugendpartizipation im klassischen Jugendgemeinderat Filderstadt

Dies änderte sich jedoch bald. BürgerInnen nehmen die Politik beim Wort und greifen die Rede von der Förderung Bürgerschaftlichen Engagements auf. Sie beginnen Aktivitäten zu entfalten, die stärker in den öffentlichen bzw. politischen Raum hinein wirken: die Planung von Spielplätzen, die Einrichtung von Bürgerhäusern, die Wohnumfeldverbesserung in Stadtteilen oder die grundsätzliche Umgestaltung der Zusammenarbeit von Verwaltung, Politik und Bürgerschaft. Unterstützt werden sie dabei nicht selten von einzelnen Stellen in der Stadtverwaltung bis hinauf zu den (Ober-)BürgermeisterInnen, die neue Wege der Bürgerbeteiligung erproben wollen. Zusätzliche Impulse in Richtung eines solchen selbstbewusst auftretenden bürgerschaftlichen Engagements geben Ende der 90er Jahre die zahlreichen Initiativen zur Lokalen Agenda 21: bezieht sich doch die Idee der Nachhaltigkeit auf die Gestaltung des gesamten kommunalen Lebens. Zudem beginnen auch bereits bestehende, von ihrer Tradition her verwaltungskritische Bürgerinitiativen das Label »Bürgerschaftliches Engagement« für sich in Anspruch zu nehmen. Insgesamt erweist sich bürgerschaftliches Engagement als Medaille mit zwei Seiten: BürgerInnen, die zum Mitmachen bereit sind, reklamieren auch Rechte der Mitentscheidung.

Damit aber werden bürgerschaftliches Engagement und seine Förderung zu kommunalpolitischen Themen im engeren Sinn. Die Ratsgremien und ihre Mitglieder werden auf die vielfältigen Aktivitäten aufmerksam und erkennen: Hier wird – neben uns als gewählten Repräsentanten, neben den Parteien und neben den etablierten »außerparlamentarischen« Arenen wie Kirchen, Vereinen, Verbänden usw. – handfest Politik gemacht! Der Konflikt ist nun unausweichlich.⁴ Hier eher emotional ausgedrückt

(»Wir müssen zeigen, wer hier der Herr im Haus ist!«), dort eher theoretisch formuliert (»Wir dürfen den Grundgedanken der repräsentativen Demokratie nicht aufgeben!«) geht es im Kern um dieselbe Frage: Wer hat in der Kommune was und mit welcher Legitimation zu entscheiden? Dass es in fast allen Kommunen, die sich die Förderung Bürgerschaftlichen Engagements auf die Fahnen geschrieben haben, zu diesen Auseinandersetzungen kommt zeigt: die Förderung Bürgerschaftlichen Engagements und die Idee der Bürgerkommune sind im Kernbereich der Kommunalpolitik angelangt. Es wird ernst!

Zudem wird dieser »politische Ernstfallcharakter« bürgerschaftlichen Engagements und seiner Förderung zusätzlich verstärkt durch die sich weiter zuspitzende Finanzkrise der Kommunen. Auch diejenigen Räte und öffentlichen Verwaltungen, die sich nicht eben aus demokratietheoretischen Erwägungen auf die Suche nach neuen Wegen der Bürgerbeteiligung machen, erkennen, dass zukünftig in den Kommunen jenseits der gesetzlichen Pflichtaufgaben ohne die Mitwirkung der BürgerInnen kaum noch etwas gestaltet werden kann.

Aus welchem Antrieb heraus auch immer: Die Frage nach dem Verhältnis und der Machtbalance zwischen den gewählten Organen der repräsentativen Demokratie einerseits und den neuen Formen bürgerschaftlicher Beteiligung andererseits ist gestellt und muss beantwortet werden – und zwar auf Ebene kommunalpolitischer Praxis ebenso wie auf Ebene demokratietheoretischer Konzepte. Ohne eine zumindest einigermaßen befriedigende Antwort bleibt jedenfalls die Rede von der Bürgerkommune zwar möglicher Weise richtig, im Ergebnis aber folgenlos.

III. Die Rolle des Gemeinderats in der Bürgerkommune: Acht Perspektiven

Für eine solche zumindest vorläufige Antwort bieten die Erfahrungen, die Kontext des eingangs dargestellten »Filderstädter Wegs« gesammelt wurden, eine gute Basis. Auch andere Städte und Gemeinden können von diesen Erkenntnissen profitieren. Zugleich gewinnt auf diese Weise der Begriff der »Bürgerkommune« schärfere Konturen und wird so zu einem Leitbild, an dem sich die kommunale Praxis orientieren kann. Im Grunde geht es darum, die vom Filderstädter Gemeinderat identifizierten Potentiale und Chancen einer verstärkten Bürgerbeteiligung auszuschöpfen und gleichzeitig die ebenso vorhandenen Risiken zu minimieren. Dafür werden im Folgenden acht Quintessenzen bzw. Perspektiven thesenartig zur Diskussion gestellt.

4 Vgl. hierzu für das baden-württembergische »Landesprogramm Bürgerschaftliches Engagement« zusammenfassend Klie/Ross 2000a, 192f

These 1: In der Bürgerkommune gehört Bürgerbeteiligung in die Kernbereiche kommunaler Daseinsvorsorge.

Als die Stadt Filderstadt 2000 ihren Beschluss, neue Wege der Bürgerbeteiligung zu erproben, an einem ersten Beispiel in Praxis umzusetzen versuchte, begann sie damit nicht in einer windstillen Nebenbucht lokaler Politik, sondern griff mit einem komplexen Verkehrskonzept ein Kernthema kommunaler Planungshoheit auf (s. o.) – und erlebte, wie einer der Beteiligten es ausdrückt, »ein Waterloo«. Das Bemerkenswerte: Die federführend verantwortlichen Akteure zogen aus dieser Erfahrung nicht die Konsequenz, die Idee der Bürgerkommune umgehend wieder zu beerdigen oder doch zumindest in ungefährliche Gewässer zu verbannen. Vielmehr fragten sie sich, was auf Seiten aller Beteiligten an Leitbildern, Rollenverständnis und Verfahrensregeln notwendig ist, um künftig vergleichbare Beteiligungsverfahren erfolgreicher verlaufen zu lassen.

Diese Weichenstellung ist in ihrer Bedeutung kaum zu überschätzen. Die Leitidee der »Bürgerkommune« muss sich in den Kernbereichen kommunaler Daseinsvorsorge, in der Gestaltung der sozialen, kulturellen, ökologischen und wirtschaftlichen Infrastruktur der Städte und Gemeinden bewähren – oder sie gehört ins Archiv gesellschaftspolitischer Diskussionsbeiträge. Diese Bewährung ist ohne Frage nicht von heute auf morgen unter Beweis zu stellen, sondern stellt ein langfristiges Projekt dar. Insgesamt aber ist die Aussage klar: Beschränkt man die Reichweite der Idee der Bürgerkommune auf kommunalpolitische Nischen und »Orchideenprojekte«, sollte man sich gleich ganz von dem Begriff verabschieden. Denn eine solche Reduktion wird in keiner Weise dem Umstand gerecht, dass die Zukunftsfähigkeit unserer Gesellschaft ohne ein hohes Maß an Engagement von BürgerInnen im öffentlichen Raum schlicht nicht zu denken ist. Auch wenn einem zur Begründung dieser These als erstes fiskalische Argumente einfallen sollten: Knappe Kassen sind nur ein Aspekt, und zwar keineswegs der ausschlaggebende. Worum geht es aber dann?

These 2: Die Bürgerkommune braucht die Erweiterung repräsentativ-demokratischer Verfahren der politischen Willensbildung um direkt-demokratische und kooperativ-demokratische Verfahren.

Was in den vergangenen Jahren in Filderstadt zu beobachten war, lässt sich auch für viele weitere Kommunen in Deutschland – und in anderen Staaten mit traditionsreichen Demokratien – nachzeichnen: Ganz offenbar lässt sich die Beteiligung von BürgerInnen an der politischen Willensbildung nicht mehr allein auf repräsentativ-

demokratische Verfahren einschränken. In regelmäßigen Abständen »die Stimme abzugeben« (!) an Repräsentant/Innen, die dann das eigentliche Politikgeschäft betreiben, erscheint als zu wenig: zu wenig aus Sicht von BürgerInnen, die sich umfänglicher und direkter einmischen wollen; zu wenig aber auch aus Sicht eines Staates, der sich der Grenzen seiner Steuerungsmöglichkeiten (zunehmende Komplexität und Vielfältigkeit postmoderner globalisierter Gesellschaften) und der Grenzen seiner Legitimationsbasis (zurückgehende Wahlbeteiligung und schwindendes Engagement in Parteien) mehr und mehr bewusst wird. Weit über »knappe Kassen« hinaus sind damit Gründe genannt, die es als unabweisbar erscheinen lassen, über einen festen, systematisch durchdachten und begründeten Platz dieser neuen Beteiligungsformen in der lokalen Demokratie nachzudenken.

Erweiterte Möglichkeiten direkter Demokratie auf kommunaler Ebene (Bürgerbegehren, Bürgerentscheid) sind dabei der eine Aspekt, der unseres Erachtens der Idee der Bürgerkommune, die den BürgerInnen erweiterte Verantwortlichkeiten und erweiterte Rechte zuweist, entspricht. Der andere Aspekt sind jene in den vergangenen zwei Jahrzehnten vielfältig entstandenen Formen der Bürgerbeteiligung, die in der Regel dem Raum der politischen Entscheidungsvorbereitung zugeordnet werden: gesetzlich geregelte Verfahren (z. B. Beteiligung nach BauGB oder Beiräte), v. a. aber nicht juristisch geregelte Formen wie Bewohner- und Bürgerinitiativen, Runde Tische, Planungszellen, Zukunftswerkstätten, Stadtteilversammlungen usw.⁵ Jörg Bogumil und Lars Holtkamp haben für solche Verfahren den Begriff der »kooperativen Demokratie« vorgeschlagen⁶: politische Willensbildung wird über solche Formen und Verfahren angestrebt, in denen interessierte BürgerInnen und VertreterInnen aus Politik und öffentlicher Verwaltung (sowie ggf. aus Dritte-Sektor-Organisationen und Wirtschaft) im gemeinsamen Dialog – eben kooperativ – nach Lösungen für anstehende Fragen suchen. Allerdings stellen sich an dieser Stelle zwei Fragen:

1. Mit welcher Berechtigung kann solchen kooperativen Verfahren das Prädikat »demokratisch« zuerkannt werden?
2. Wie verhalten sich die damit unterschiedenen drei Formen demokratischer Willensbildung (repräsentativ-, direkt- und kooperativ-demokratische Verfahren) zueinander?

Bei dem Versuch, die demokratische Qualität eines bestimmten Verfahrens zu begründen, ist es wichtig, den jeweils richtigen Maßstab anzulegen. Manche Verfahren

5 Vgl. zur politikwissenschaftlichen Gessenharter 1996; für Möglichkeiten der Umsetzung in der Praxis vgl. beispielhaft: Rössner, Seite 2005; Stiftung Mitarbeit 2003.

6 Vgl. Bogumil/Holtkamp 2002.



Eine externe Moderation bei Rollenklärungen ist eindeutig von Vorteil

bzw. Gremien sind dadurch demokratisch legitimiert, dass sie auf freien und gleichen Wahlen bzw. Abstimmungen basieren und insofern »repräsentativ« sind. Verfahren kooperativer Demokratie sind selten »repräsentativ« – weder im Sinne statistischer Verteilung noch im Sinne politischer Mandatsübertragung. Sie können dies von ihrer spezifischen Form her auch nicht sein. Ihre demokratische Legitimation begründet sich vielmehr, so unsere These, aus folgenden fünf Faktoren bzw. Merkmalen:

- a) Aus dem Engagement, den Alltags- und Fachkompetenzen der beteiligten BürgerInnen, OrganisationsvertreterInnen oder UnternehmerInnen, v. a. aber aus ihrer unmittelbaren Betroffenheit (Grundsatz: »Wer von einer Entwicklung oder Entscheidung betroffen ist, soll sich auch an ihrer Lösung bzw. ihrem Zustandekommen beteiligen können«), ihrem.
- b) Aus der erforderlichen Fachlichkeit in der Sache, die – insoweit sie nicht bei den Beteiligten selbst vorhanden ist – seitens der Verwaltung oder seitens externer Fachleute in den Prozess eingespeist wird (juristisches, technisches, sozialarbeiterisches usw. Know-how, das z.B. illusionäre bzw. unangemessene Planungen verhindert).
- c) Aus der kommunikativen Rückbindung des Prozesses in den Sozialraum: Die Beteiligten »privatisieren« den Prozess nicht, sondern kommunizieren den Diskussionsstand in den jeweiligen Sozialraum, fördern hier die Meinungsbildung und speisen die eingeholten Meinungen in den Beteiligungsprozess ein. Dabei geht es sowohl um die allgemeine Öffentlichkeit (Bürgerschaft) als auch um die organisierten Teil-Öffentlichkeiten (wie z.B. Vereine, Verbände, Initiativen, Kirchengemeinde, Handwerkskammer usw.).
- d) Aus der Orientierung des Verfahrensablaufs an demokratischen Spielregeln (z.B. gleiche Rede- und Stimmrechte für alle Beteiligten, transparente verbindliche Verfahrensregeln, Bereitschaft, Mehrheitsbeschlüsse

zu akzeptieren usw.) und zivilgesellschaftlichen Werten (z.B. Toleranz gegenüber anderen Positionen, partnerschaftlicher Dialog, Suche nach Konsens, Streben nach Teilhabe »beteiligungsgewohnter« Bevölkerungsgruppen usw.).

- e) Aus einem durch das zuständige repräsentativ-demokratische Gremium oder aus einem auf direkt-demokratischem Wege erteilten Mandat.

Der zuletzt genannte Aspekt markiert die Schnittstelle zu den beiden anderen Formen demokratischer Willensbildung und bedarf daher genauerer Betrachtung.

These 3: Die Bürgerkommune braucht transparente und von allen Beteiligten akzeptierte Regeln, wie Bürgerschaft, öffentlicher Verwaltung und Politik innerhalb kooperativ-demokratischer Verfahren zusammenwirken.

Im »Leitfaden Bürgerbeteiligung« ist für Filderstadt ein Verfahren für das Zusammenwirken von Bürgerschaft, öffentlicher Verwaltung und Politik niedergelegt, dass erstmals beim Projekt »Spielen in Filderstadt« erprobt wurde und das auch andere Gemeinden des Landesnetzwerks Bürgerschaftliches Engagement in ähnlicher Weise konzipiert haben⁷. Auf dieser Grundlage lässt sich im Sinne des »Leitbilds Bürgerkommune« folgender prozeduraler Vorschlag formulieren.

Verfahren der BürgerInnen- oder Interessengruppen-Beteiligung erfolgen auf Basis eines formellen Beschlusses des Ratsgremiums. Dabei ist es unerheblich, ob die Initiative zunächst von BürgerInnen, der Verwaltung oder dem Gemeinderat ausgeht. Der Beschluss umfasst:

- Grundsatzvotum zur Durchführung eines Beteiligungsverfahrens zum Projekt X (Spielplatzkonzept, Jugendhilfeplanung, Gestaltung Ortsmitte usw.).
- Ungefährer Zeitplan, der insbesondere festlegt, bis wann (Teil)Ergebnisse vorliegen sollen.
- Auftrag an die Verwaltung, das Beteiligungsverfahren je nach Ausgangslage zu initiieren, zu koordinieren oder zu begleiten (einschließlich Genehmigung der erforderlichen Personal-, Sach- und Finanzressourcen).
- Definition des für das Projekt selbst aus den Haushaltsmitteln zur Verfügung stehenden und damit überplanbaren Budgets.
- Definition der zur Disposition stehenden Gestaltungsspielräume (Was ist Gegenstand der Beteiligung, was nicht?).
- Ggf. Definition von Rahmenkoordinaten für das Projekt, die dem Rat wesentlich erscheinen (z.B. bauliche oder soziale Standards).

7 Vgl. Ross/Muttach/Wörner 2001.

Unabhängig vom konkreten Gegenstand des Beteiligungsverfahrens gelten für dessen Verlauf bestimmte Grundsätze, die insbesondere die Kommunikation und Kooperation zwischen den beteiligten BürgerInnen, VerwaltungsmitarbeiterInnen, weiteren InstitutionenvertreterInnen und dem Gemeinderat regeln.⁸ Die Ergebnisse des Beteiligungsprozesses werden wiederum dem Ratsgremium vorgelegt. Erst durch dessen Beschluss erlangen sie Verbindlichkeit. Damit ist ein weiterer zentraler Gesichtspunkt angesprochen.

These 4: Die Bürgerkommune benötigt einen starken Gemeinderat

Nicht nur das konkrete Filderstädter Beispiel, sondern auch die hier formulierten grundsätzlichen Überlegungen zeigen unmissverständlich: der Ausbau und die Stärkung kooperativ-demokratischer Verfahren im Rahmen des Leitbilds »Bürgerkommune« läuft nicht auf die Schwächung oder gar »Aushebelung« der repräsentativ-demokratischen Gremien und erst auf deren »Abschaffung« hinaus (um einige immer wieder geäußerte Bedenken zu zitieren)! Das Gegenteil ist der Fall: nie war der Gemeinderat so wichtig, wie in der Bürgerkommune! Warum? Weil die kooperativen Formen politischer Willensbildung für die Sicherung ihrer spezifischen demokratischen Legitimation (s.o. These 2) darauf angewiesen sind, über bestimmte klar geregelte Verfahren mit den repräsentativ-demokratischen Gremien verknüpft zu sein (s.o. These 3). Diese Verknüpfung bezieht sich auf drei Aspekte, die auf die »repräsentativ-demokratische Rahmung« kooperativ-demokratischer Verfahren hinaus laufen:

- a) Das gewählte Gremium beschließt die Durchführung eines Beteiligungsprozesses und seine Eckdaten (Entscheidung über das Verfahren).
- b) Das gewählte Gremium beschließt über die Umsetzung der im Beteiligungsprozess erarbeiteten Lösungen (Entscheidung in der Sache).
- c) Im Fall von Konflikten, die innerhalb des kooperativ-demokratischen Verfahrens zwischen Beteiligten auftreten, hier aber nicht lösbar sind, sondern nur als bleibender Dissens formuliert werden können, entscheidet das gewählte Gremium.

Die beiden zuletzt genannten Punkte scheinen uns aus demokratiethoretischen Überlegungen sehr wesentlich zu sein. Bildlich gesprochen geht es um zwei Straßengräben, zwischen denen der Weg der Bürgerkommune verläuft, in die er aber nicht »abgleiten« darf.

Auf der einen Seite kommt es darauf an, dass der Gemeinderat mit seinem Grundsatzbeschluss, ein Beteiligungsverfahren unter definierten Konditionen auf den Weg zu bringen, mit der Selbstverpflichtung verbindet, – vorausgesetzt, der Prozess ist im Sinne der o.g. Merkmale

(These 2) verlaufen – die dort erarbeiteten Empfehlungen ernsthaft zu würdigen und ihnen so weit als möglich zu folgen. Alles andere würde dem von den Beteiligten eingebrachten Engagement nicht gerecht werden, Frustration produzieren, jedes weitere Beteiligungsverfahren der Glaubwürdigkeit beraubt⁹ und die Idee der Bürgerkommune schnell ad absurdum führen. Daher sollten Ratsgremium und Verwaltung im Vorfeld eines Beteiligungsprozesses genau beraten, ob und mit welchen Spielräumen ein Beteiligungsverfahren durchgeführt werden sollen. Ist der Prozess aber initiiert, darf der Stellenwert seiner Ergebnisse nicht nach dem Motto: »Erstmal sehen, was dabei heraus kommt« grundsätzlich in Frage gestellt werden.



Kurse für Mentorinnen und Mentoren für Bürgerengagement befassen sich selbstverständlich auch mit dem Kräftedreieck »Bürger-Politik-Verwaltung«

Auf der anderen Seite ist es nicht angemessen, den Ergebnissen eines Beteiligungsprozesses ohne weiteres einen die Kommune bindenden Charakter zuzuerkennen. Dafür gibt es zwei Gründe.

1. Kooperativ-demokratische Verfahren leben davon, dass in ihnen ein – mehr oder weniger weit abgesteckter – Teilbereich der kommunalen Daseinsvorsorge zur Verhandlung gestellt wird (Wohnumfeldgestaltung eines Stadtteils, Betreuungskonzept für Kinder unter drei Jahren usw.). Diese Teilperspektive muss jedoch mit der Gesamtperspektive der kommunalen Entwicklung abgeglichen werden. Eine solche Gesamtsicht fachlich zu gewährleisten, ist Aufgabe der Verwaltung (welche Auswirkungen hat z.B. die Verkehrsführung in einem

8 Für Filderstadt ist der Verfahrensrahmen im »Leitfaden Bürgerorientierung« definiert, das Zusammenspiel der beteiligten BürgerInnen und Verwaltungseinheiten in den sog. »Handlungsempfehlungen« vor.

9 Vgl. Grüger/Schäuble 2002 sowie Grüger/Koch/Schubert 2005.

Quartier auf den Verkehrsfluss in anderen Stadtteilen?); sie politisch zu gewährleisten im Sinne des »Allgemeinwohls« (Ausgleich zwischen Interessengruppen oder zwischen der jetzigen und den kommenden Generationen) ist eine der zentralen Aufgabe des gewählten Ratsgremiums.

2. Auch repräsentativ-demokratische Verfahren (sprich: Wahlen) bilden die Bürgerschaft und ihre Interessen nicht eins zu eins ab, sondern sind von der Beteiligung her faktisch selektiv (bestimmte Bevölkerungsgruppen beteiligen sich überdurchschnittlich, andere unterdurchschnittlich); zumindest prinzipiell steht die Teilnahme jedoch allen Wahlberechtigten offen. Bei kooperativ-demokratischer Verfahren liegt es dagegen in der Natur der Sache, dass in sie meist eine begrenzte Zahl von BürgerInnen einbezogen ist. Auch ist hier – da die Schwelle für eine Beteiligung höher ist, als bei einer Stimmabgabe bei Wahlen – die Gefahr größer, dass sich bestimmte »beteiligungsgewohnte« Bevölkerungsgruppen stärker und wirkungsvoller einbringen als »beteiligungungewohnte«. ¹⁰ Deshalb liegt eine zentrale Funktion des Gemeinderats darin, die eventuelle Dominanz von Einzelinteressen im Beteiligungsverfahren bzw. in seinen Ergebnissen zu durchschauen und zu korrigieren. ¹¹

Zusammengefasst: Der Gemeinderat muss fundierte Gründe anführen können (und sie den Beteiligten gegenüber transparent machen!), um in seinem Votum von den Ergebnissen eines von ihm legitimierten Beteiligungsprozesses abzuweichen. Grundsätzlich aber ist ihm – wo das Gemeinwohl der Kommune in Gefahr ist – diese Option zugestehen. Einen die Kommune und ihre Akteure im politischen und juristischen Sinne bindenden Charakter erhalten die Ergebnisse eines Beteiligungsprozesses allein durch den Beschluss des gewählten Ratsgremiums.

These 5: In der Bürgerkommune entscheiden der Gemeinderat und seine Ausschüsse vorrangig über Rahmenrichtlinien und Prioritäten der Kommunalpolitik.

Das Konzept der Bürgerkommune braucht ein starkes, d.h. von einem großen Teil der Bürgerschaft gewähltes Ratsgremium. Von dieser These ist nichts zurück zu nehmen. Darüber hinaus ist es wichtig, dass die gerade skizzierten Verfahrensregelungen und die darin dem Gemeinderat zugewiesenen Aufgaben eine Weiterentwicklung im Rollenverständnis des Rates bzw. seiner Ausschüsse implizieren. Es geht erstens darum, sich auf die grundlegenden Weichenstellungen und Prioritätensetzungen kommunaler Entwicklung zu konzentrieren; also eine Art »Richtlinienkompetenz« wahrzunehmen, statt sich in einer Detailzuständigkeit zu sehen. Es geht zweitens um

die Wahrnehmung eines »Wächteramtes« mit Blick auf gesamtkommunale Interessen sowie mit Blick auf die Einhaltung demokratischer und zivilgesellschaftlicher Spielregeln. Hier liegt im Übrigen eine deutliche Schnittmenge zwischen der Idee der Bürgerkommune und dem Neuen Steuerungsmodell (zumindest, wenn man es nicht auf Managementregeln verengt).



Im vom Filderstädter Gemeinderat beschlossenen FORUM »aktiv älter werden« entstehen Bürgerprojekte

Ohne Zweifel ist dieses neue – oder »neue alte«? – Rollenverständnis noch in der Entwicklung. Und längst sind nicht alle aufgeworfenen Fragen beantwortet. Eine auch in Filderstadt angesprochene Thematik ist die Rolle von Parteien in der Bürgerkommune. Profilieren sich doch die Parteien einerseits dadurch, dass Unterschiede und Grenzziehungen herausgestellt werden (und nicht die Anknüpfungspunkte für einen Konsens), andererseits dadurch, dass sie sich insbesondere im kommunalen Bereich für Details einsetzen (den Blumenkübel, die Straßenlampe, den Gebührensatz der Kindertagesstätte usw.).

¹⁰ An dieser Stelle darf allerdings der Hinweis nicht fehlen, dass es im Rahmen eines professionellen Managements von Bürgerbeteiligungsprozessen vielfältige methodische Wege gibt, diese Selektivität systematisch zu reduzieren, also die Beteiligungsbereitschaft und -fähigkeit bestimmter Bevölkerungsgruppen zu erhöhen (vgl. Greiffenhagen 2004). Dazu gilt es v.a., Beteiligungselemente jenseits von Sitzungen, Arbeitsgruppen usw. zu berücksichtigen (aktivierende Befragung, planning for real, Anwaltsplanung usw.).

¹¹ Diese Aufgabe ist auch deshalb wichtig, weil immer die Gefahr besteht, dass engagierte BürgerInnen mit politischen (Macht)Strategien versuchen, Meinungsbildungsprozesse in kooperativen-demokratischen Beteiligungsverfahren zu unterlaufen, indem sie etwa für ihre Interessen Lobbyarbeit bei einzelnen Ratsmitgliedern betreiben vgl. Grüger/Schäuble 2005

Diese Profilierungsstrategien wiederum stehen in Wechselwirkung zu entsprechenden Erwartungen bzw. Verhaltensmustern von BürgerInnen. Das Leitbild der Bürgerkommune lädt die Parteien dazu ein, sich neu auf ihren im Grundgesetz verankerten Auftrag, an der politischen Willensbildung des Volkes mit zu wirken (Art. 21 Abs. 1 GG), zu besinnen: weitere Formen der politischen Willensbildung zu stärken (und nicht zu ignorieren oder zu blockieren); offene Foren für Meinungsbildung anzubieten; Werte in den bürgergesellschaftlichen Diskurs einzubringen; Willensbildung auf den verschiedenen föderalen Ebenen von den Kommunen bis Europa zu ermöglichen. Bereits diese nur kurz skizzierten Überlegungen stellen klar: seitens der Parteien besteht kein Anlass zu der Befürchtung, in einer »Bürgerkommune« gebe es für sie keinen Raum.

These 6: Die Bürgerkommune lebt von Vertrauensbildung und Realismus, muss aber »krisenfest« sein.

Kooperativ-demokratische Prozesse und ihre Ergebnisse sollten weder als unverbindlich betrachtet werden noch sollte ihnen unmittelbar bindender Charakter für die Kommunalpolitik zugesprochen werden (s.o. These 4). Zwischen diesen beiden »Leitplanken« liegt der Raum, in dem sich die Bürgerkommune entwickeln kann. Sie tut dies schrittweise und experimentell. Sie braucht klare verbindliche Regelungen (s.o. These 3), d.h. nicht von der aktuellen Kassenlage der Kommune, den momentanen Mehrheitsverhältnissen im Gemeinderat oder den politischen Vorlieben des/der gerade amtierenden Bürgermeisters/in abhängig sein sollten. Deshalb treten wir dafür ein, die Grundregelungen der Bürgerkommune z.B. dadurch »krisenfest« zu machen, dass sie Satzungscharakter erhalten (wie in Filderstadt) oder in der Hauptsatzung der Gemeinde verankert werden (wie z.B. in Dürmentingen¹²).

So wichtig verbindliche Regelungen und klare Zuständigkeiten sind: Aus ihnen allein lebt die Bürgerkommune nicht. Eine nicht zu unterschätzende Ressource ist das Vertrauen, das sich in dem gerade genannten Raum auf Basis konstruktiv verlaufener Prozesse (einschließlich konstruktiv ausgefochtener Konflikte) langsam entwickelt. Das Vertrauen der Bürgerschaft, dass ihr Engagement nicht funktionalisiert, sondern ernst genommen wird und »folgenreich« ist – das Vertrauen des Gemeinderats, dass erweiterte Spielräume der Bürgerbeteiligung nicht zur Durchsetzung gut organisierter Partikularinteressen missbraucht werden.

Im Zusammenhang mit dem Leitbild »Bürgerkommune« für die verstärkte Einführung kooperativ-demokratischer Beteiligungsprozesse zu plädieren heißt nicht,

diese Verfahren naiv als Allheilmittel für die Demokratie zu verstehen. Zu Recht haben die Mitglieder des Filderstädter Gemeinderats auf ihrem Workshop auf Risiken und Grenzen dieser Verfahren hingewiesen. Insofern geht es darum, die vielfältigen Chancen erweiterter Bürgerbeteiligung zur Geltung zu bringen und gleichzeitig Schwachstellen zu minimieren: die strukturellen Schwachstellen durch eine Verknüpfung mit repräsentativ- oder direkt-demokratischen Verfahren s.o.), die »handwerklichen« Schwachstellen durch ein professionelles Beteiligungsmanagement¹³.



Teilnehmerinnen und Teilnehmer des JugendFORUM stellen ihre Projektideen im Ausschuss für Verwaltung und Bürgerbeteiligung vor

Ein solcher Realitätssinn mit Blick auf das Leitbild Bürgerkommune findet sich in Filderstadt noch in einem anderen Zusammenhang. Nicht zu allen Fragen kommunaler Gestaltung können gleichzeitig kooperativ-demokratische Verfahren erweiterter Bürgerbeteiligung initiiert werden. Dies würde die zeitlichen Ressourcen der Verwaltung ebenso überfordern wie die des Gemeinderats und der BürgerInnen. In Filderstadt will man sich deshalb jeweils auf eine begrenzte Zahl von Beteiligungsprozessen konzentrieren, diese aber im Sinne der festgelegten Verfahrensregeln und der gebotenen Professionalität durchführen. Damit diese Prioritätensetzung transparent und nach demokratischen Spielregeln verläuft, wird sie jährlich (auf Vorschlag der Verwaltung) vom gemeinderätlichen Ausschuss für Verwaltung, Wirtschaft und Beteiligung vorgenommen.

12 Vgl. Ross/Muttach/Wörner 2001.

13 Hierzu dient u.a. eine Reihe von Checklisten, die den von der Filderstädter Verwaltung erarbeiteten »Handlungsempfehlungen Bürgerbeteiligung« beigegeben sind.



»Verwaltung vor Ort«: das niederschwellige Beteiligungsangebot in den Wohnquartieren Filderstadts

These 7: Die Bürgerkommune basiert auf Leitbildern, auf Strukturen und Prozeduren sowie auf konkreten Projekten.

Die Entwicklung veränderter Rollen und Regeln des Zusammenspiels zwischen Bürgerschaft, Politik und Verwaltung ist kein linearer Prozess, sondern eine netzwerkartige Bewegung. Filderstadt hat es verstanden, hier immer wieder an verschiedenen Stellen Impulse zu setzen, die sich wechselseitig befördern und auf diese Weise insgesamt eine innovative »Vorwärtsbewegung« erzeugen: Bürgerbeteiligung wurde in konkreten Projekten erprobt (und nicht nur theoretisch konzipiert); es wurde um die Festlegung von Verfahren und Regeln gerungen (statt sich nur auf einzelne Projekte bzw. Beteiligungsverfahren zu konzentrieren); und man suchte die Verständigung auf gemeinsame Leitbilder kommunaler Demokratie (statt »einfach Praxis« zu betreiben). Nur durch das stete Bemühen, diese drei Standbeine im Gleichgewicht zu halten ist es möglich, die Bürgerkommune normativ verantwortet, konzeptgeleitet und konkret greifbar umzusetzen.

These 8: Die Bürgerkommune braucht einen »Entwicklungsmotor«.

Die Erfahrungen aus den zahlreichen »Praxiswerkstätten Bürgerkommune« zeigen: Dieser komplexe Prozess im Entwicklungsdreieck von Leitbildern, Strukturen/Prozeduren und konkreten Projekten braucht einen Motor.¹⁴ Unverzichtbar ist eine »zwischen« den Akteursgruppen vermittelnde Instanz, die Impulse gibt; die konkrete Projekte initiiert, auf die Auseinandersetzung mit Grundsatzüberlegungen dringt, die einlädt, auf Grundlage erprobter Praxis allgemeine Verfahrensregeln zu definieren; die über hinreichende Spielräume ebenso verfügt wie

über fachliche Kompetenz und persönliche Akzeptanz in verschiedenen Feldern. Die Arbeit, die das Filderstädter »Referat für Bürgerbeteiligung und Stadtentwicklung« leistet, zeigt exemplarisch, wie eine solche intermediäre Entwicklungsrolle konkret umgesetzt werden kann.

IV. Fazit

Die Bürgerkommune ist nicht per Beschluss und nicht von heute auf morgen zu verwirklichen. Der Weg ist lang, kennt Experimente, Umwegen und Sackgassen – und ist mit Stolpersteinen verbunden! Alle Beteiligten müssen ihr Selbstverständnis und ihre Rollen überdenken, Konfliktfähigkeit erlernen, müssen eingetretene Pfade politischer Einflussnahme in der Kommune verlassen, Machtbalancen neu austarieren. Manche Akteure werden an Macht verlieren, andere werden Macht gewinnen. Eine »Einladung zum Streit« nach demokratischen und zivilen Spielregeln – auch das ist die Bürgerkommune.

Vor allem wird am Filderstädter Beispiel deutlich: Der Weg zur Bürgerkommune lohnt sich! Im transparenten fairen Zusammenspiel von Bürgerschaft, öffentlicher Verwaltung und Gemeinderat entstehen eine erhöhte Problemlösekapazität, aber auch ein Plus an Lebensqualität, die keiner der Beteiligten für sich allein hätte zu Stande bringen können. Und nicht anders werden sich die Herausforderungen, vor denen unsere Städte und Gemeinden heute und morgen stehen, bewältigen lassen.

14 Vgl. für gelungene Einzelbeispiele und verallgemeinerbare Hinweise Ross/Heimer/Scharte 2004.

Materialien zu Filderstadt

BürgerInnenbeteiligung – Handlungsempfehlungen für die Verwaltung, hrsgg. v. Stadt Filderstadt, S. 19, 2004

Der Filderstädter Weg der Bürgerbeteiligungs- und Engagementförderung, hrsgg. v. Stadt Filderstadt, 2005

Haigis, Thomas (2002): Der zwischen den Stühlen sitzt – Vom Hineinfinden in eine Rolle der Vermittlung zwischen Bürgerschaft, Verwaltung und Politik. In: Blätter der Wohlfahrtspflege, November/Dezember 2002, S. 219–221

Haigis, Thomas (2003): Bürgeraktivierung in Filderstadt. In: Hessische Städte- und Gemeindezeitung, 53. Jg., 4/2003, S. 128–133

Leitfaden »Bürgerbeteiligung« für Bürger, Politik und Verwaltung, hrsgg. v. Stadt Filderstadt, 2002

Stand_03 – zwei Jahre Referat für Bürgerbeteiligung und Stadtentwicklung, hrsgg. v. Stadt Filderstadt, S. 28, 2003

www.filderstadt.de

Literatur

Bertelsmann Stiftung (Hg.) (2003): Leitbild Bürgerorientierte Kommune. Orientierungsrahmen und Qualitätsmaßstab. Gütersloh 22003

Bogumil, Jörg; Holtkamp, Lars (2001): Die Neugestaltung des kommunalen Kräftedreiecks. Grundlegende Konzeption zur Bürgerkommune. In: Verwaltung, Organisation, Personal, 22. Jhg. Nr. 4, 2001, S. 10–12

Bogumil, Jörg; Holtkamp, Lars (2002): Die Bürgerkommune als Zusammenspiel von repräsentativer, direkter und kooperativer Demokratie. Ergebnisse einer explorativen Studie. Arbeitspapiere der Fernuniversität Hagen polis Nr. 55/2002

Bogumil, Jörg; Holtkamp, Lars; Schwarz, Gudrun (2003): Das Reformmodell Bürgerkommune. Leistungen – Grenzen – Perspektiven. Manuskript. Hagen 2003

Gessenharter, W. (1996): Warum neue Beteiligungsmodelle auf kommunaler Ebene? Kommunalpolitik zwischen Globalisierung und Demokratisierung. In: Aus Politik und Zeitgeschichte (B 50) 1996, S. 3–13.

Greiffenhagen, Sylvia (2004): Am eigenen Zopf aus dem Sumpf? Partizipation als ambivalente Entwicklungsstrategie. Beobachtungen im benachteiligten Stadtteil. In: Maier, Konrad; Michelsen, Gerd (Hg.): Nachhaltige Stadtentwicklung – eine Herausforderung für Umweltkommunikation und Soziale Arbeit, Frankfurt 2004

Grüger, Christine; Koch, Katharina; Schubert, Annette (2005): Bürgerorientierte Kommune konkret. Neue Formen der Zusammenarbeit von Bürgerschaft und Verwaltung im Freiburger Flächenutzungsplanverfahren. Zur Veröffentlichung eingereichtes Manuskript, Oktober 2005

Grüger, Christine; Schäuble Ingegerd (2002): Voraussetzungen erfolgreicher Planungskommunikation: Das Selbstverständnis von Raumplanung, Politik und Stadtgesellschaft in Stadterneuerungs- und Stadtentwicklungsprozessen. In: Bau-Intern Heft 1–2/2002, S. 13–17

Grüger, Christine; Schäuble, Ingegerd (2004): Ein differenzierender Blick auf die Bürgermitwirkung in Programmgebieten der Sozialen Stadt. In: Maier, Konrad; Meßmer, Manfred (Hg.): Soziale Kommunalpolitik für lebenswerte Wohnquartiere, Forschungs- und Projektbericht 20 der Kontaktstelle für praxisorientierte Forschung an der EFH Freiburg, Freiburg 2004, S. 78–92

Grüger, Christine; Schäuble Ingegerd (2005): Unüberbrückbar? – PlanungsDialog Steinerne Brücke in Regensburg. In: PLANERIN Heft 3 2005, S. 44–45

Klie, Thomas; Ross, Paul-Stefan (2000a): Bürgergesellschaftliches Engagement in Baden-Württemberg. 4. Wissenschaftlicher Jahresbericht 1999/2000 – Abschlussbericht. Reihe: Bürgergesellschaftliches Engagement. Bd. 23; Sozialministerium Baden-Württemberg (Hg.), Stuttgart 2000

Klie, Thomas; Ross, Paul-Stefan (2000b): Werkstatt der Zivilgesellschaft. Förderung bürgerschaftlichen Engagements als gesellschaftliches Lernprojekt. In: Blätter der Wohlfahrtspflege, 147. Jhg. Nr. 11+12, November/Dezember 2000, S. 253–256

KGSt – Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung (Hg.) (1999): Bürgerengagement – eine Chance für Kommunen. KGSt-Bericht 6/1999. Köln

Pröhl, Marga; Sinning, Heidi; Nährlich, Stefan (Hg.) (2002): Bürgerorientierte Kommunen in Deutschland. Anforderungen und Qualitätsbausteine. Bd. 3: Ergebnisse und Perspektiven des Netzwerks CIVITAS. Gütersloh 2002

Ross, Paul-Stefan; Klie, Thomas (2004): Bürgergesellschaftliches Engagement und seine Förderung im Land und in der Kommune. Anmerkungen zur Praxis zivilgesellschaftlicher Konzepte auf Grundlage der Erfahrungen aus Baden-Württemberg. In: Rosenzweig, Beate; Eith, Ulrich (Hg.) (2004): Bürgergesellschaftliches Engagement und Zivilgesellschaft. Ein Gesellschaftsmodell der Zukunft? Schwalbach/Ts. 2004, S. 73–105

Ross, Paul-Stefan; Muttach, Klaus; Wörner, Wolfgang (2001): Und es gibt sie doch: Synergien zwischen Neuem Steuerungsmodell, Förderung bürgerschaftlichen Engagements und Lokaler Agenda 21. In: Die Gemeinde, 124. Jhg. Nr. 22, November 2001, S. 886–893

Ross, Paul-Stefan; Heimer, Franz-Albert; Scharte, Ulrike (2004): Aufbau und Weiterentwicklung von örtlichen Anlaufstellen für Engagementförderung. Eine Arbeitshilfe. Hg. von der Landesregierung, dem Städte- tag, dem Gemeindetag und dem Landkreistag Baden-Württemberg. Freiburg-Stuttgart² 2004

Schäfer, Roland (2002): Kommunen auf dem Weg zu neuem Leitbild. Lokale Agenda und das Leitbild der Bürgerkommune. In: Deutscher Städte- und Gemeindebund (Hg.): Stadt und Gemeinde 10/2002, S. 391–396

AutorInnen:

Dr. Christine Grüger ist Raumplanerin. Inhaberin des Büros cg konzept sowie freie Mitarbeiterin des Zentrums für zivilgesellschaftliche Entwicklung an der Evang. Fachhochschule Freiburg.

Thomas Haigis ist Referent für Bürgerbeteiligung und Stadtentwicklung in Filderstadt.

Paul-Stefan Roß ist Professor für Sozialarbeitswissenschaft an der Berufsakademie Stuttgart und freier Mitarbeiter des Zentrums für zivilgesellschaftliche Entwicklung an der Evang. Fachhochschule Freiburg.

² Vgl. Pröhl/Sinning/Nährlich 2002, Bertelsmann Stiftung 2003, www.buergerorientierte-kommune.de.



Referat für Bürgerbeteiligung und Stadtentwicklung

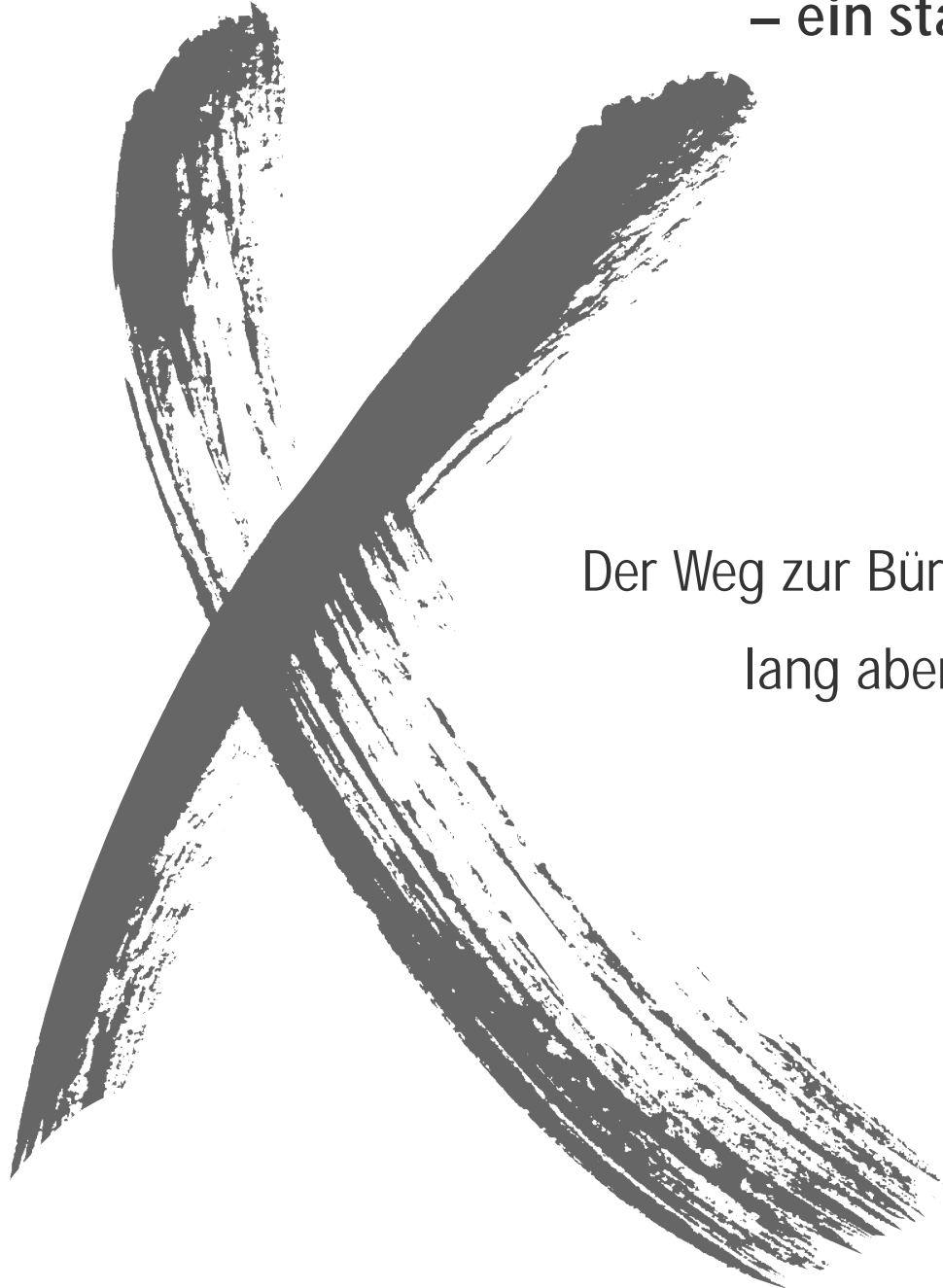
Martinstraße 5, 70794 Filderstadt

Tel.: 0711/7003-375, Fax: 7003-376

thaigis@filderstadt.de

Der Gemeinderat in der Bürgerkommune

– ein starker Partner



Der Weg zur Bürgerkommune:
lang aber lohnenswert

Christine Grüger

Thomas Haigis

Paul-Stefan Roß

Über die »Bürgerkommune« ist in den vergangenen Jahren viel gesprochen und geschrieben worden. Dabei war eine Diskrepanz zwischen Rhetorik und kommunaler Praxis unübersehbar. Insbesondere Antworten auf die Frage, wie die Rolle der gewählten politischen Gremien in der »Bürgerkommune« theoretisch zu denken und praktisch zu gestalten sei, sind eher vage geblieben. Die Stadt Filderstadt (Region

Stuttgart) hat sich vor fünf Jahren systematisch auf den Weg gemacht, unter einem zivilgesellschaftlichen Leitbild das Kräftedreieck Bürger – Politik – Verwaltung neu aus zu tarieren. Die Erfahrungen aus dieser »kommunalen Praxiswerkstatt« erlauben, das Zusammenspiel verschiedener Formen demokratischer Willensbildung in der »Bürgerkommune« genauer zu bestimmen.