

## Regieren in der Bürgerkommune – Vorschlag für ein Verfahrensmodell

Prof. Dr. Paul-Stefan Ross, Dr. Christine Grüger, Thomas Haigis

Über die »Bürgerkommune« ist in den vergangenen Jahren viel gesprochen und geschrieben worden. Auf die Frage, wie die Rolle der gewählten politischen Gremien in der »Bürgerkommune« theoretisch zu denken und praktisch zu gestalten sei, sind die Antworten jedoch bis auf wenige Ausnahmen (vgl. Plamper 2000; Bogumil/Holtkamp/Schwarz 2003; Roth 2003) eher vage geblieben. Filderstadt, eine Mittelstadt in der Region Stuttgart, hat sich vor fünf Jahren systematisch auf den Weg gemacht, unter dem Leitbild der Bürgerkommune das Kräftedreieck Bürger – Politik – Verwaltung neu auszuordnen. Auf Grundlage der Erfahrungen aus dieser »kommunalen Praxiswerkstatt« kann ein Vorschlag formuliert werden, wie »Regieren in der Bürgerkommune« im Sinne konkreter Strukturelemente und Verfahrensweisen gedacht und umgesetzt werden kann.

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

Als die Stadt Filderstadt im Jahr 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 – und erlebte, wie einer der Beteiligten es ausdrückte, »ein Waterloo« (1). 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 sei, 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, ökologi-

schen 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 Bürger/innen im öffentlichen Raum schlicht nicht zu denken ist. Auch wenn einem zur Begründung dieser These als erstes fiskalische Argumente einfallen sollten: Im Kern geht es um weit mehr, nämlich um die Weiterentwicklung von Demokratie und Gesellschaft.

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 Bürger/innen 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 *Bürger/innen*, 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 neuer 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 Bürger/innen erweiterte Verantwortlichkeiten *und* erweiterte Rechte zuweist, entspricht. Der andere Aspekte 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. (2). Für diesen Modus der politischen Willensbildung ist der Begriff der »kooperativen Demokratie« vorgeschlagen worden (3): Politikformulierung und Politikumsetzung werden über Formen und Verfahren angestrebt, in denen interessierte Bürger/innen, Vertreter/innen 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 stellt sich an dieser Stelle die Frage: Wie verhalten sich die damit unterschiedenen drei Formen demokratischer Willensbildung (repräsentativ-, direkt- und kooperativ-demokratische Verfahren) zueinander?

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

Für das Zusammenwirken von Bürgerschaft, öffentlicher Verwaltung und Politik im Rahmen kooperativ-demokratischer Verfahren wurde in Filderstadt durch Vertreter/innen aller drei Akteursfelder ein Verfahren erarbeitet, das verschiedene »checks and balances« vorsieht. Niedergelegt ist es im sog. »Leitfaden Bürgerbeteiligung«, der durch offiziellen Beschluss des Gemeinderats bindenden Charakter hat. Vergleichbare Verfahrensregelungen haben auch einige andere Gemeinden des Landesnetzwerks Bürgerschaftliches Engagement erarbeitet. Auf dieser Grundlage lässt sich – im Sinne des »Leitbilds Bürgerkommune« – folgender prozeduraler Vorschlag formulieren.

Die Initiative zu einem kooperativ-demokratischen Verfahren der Bürger- bzw. Interessengruppenbeteiligung (Modernisierung eines Spielplatzes, Betreuungskonzept für die Schule, Gestaltung eines öffentlichen Platzes, Entwicklung eines Konzepts zum interkulturellen Zusammenleben usw.) kann sowohl von der Bürgerschaft als auch von der Kommunalverwaltung oder dem Gemeinderat ausgehen. Die Initiative wird über eine entsprechende Fachstelle (5) in die Verwaltung eingebracht. Dort erfolgt zeitnah eine fachliche Aufbereitung, innerhalb derer a) abgeschätzt wird, wer vom Gegenstand des Verfahrens betroffen ist (oder sein sollte) und daher beteiligt werden sollte, b) potentielle Überschneidungen zu anderen Planungen/Prozessen geklärt, c) sinnvolle Beteiligungsverfahren vorgeschlagen und d) die vor diesem Hintergrund seitens der Kommune erforderlichen Ressourcen an Finanz- und Personaleinsatz kalkuliert werden. Schließlich ist zu prüfen, wie viele Beteiligungsprozesse oder -projekte in welcher Größenordnung realistischer Weise parallel durchgeführt werden können.

Die Erfahrung zeigt: sich auf einige Projekte zu konzentrieren, diese aber qualifiziert durchzuführen, ist dem Leitziel »Bürgerkommune« dienlicher, als eine Fülle von Vorhaben unzureichend abzuwickeln. Zuständig für die

Aufarbeitung sind die betroffenen Fachämter in Rückkoppelung mit den jeweiligen Initiator/innen. Die Koordination erfolgt über eine gemeinsame verwaltungsinterne Arbeitsplattform (6). Aus dieser AG heraus wird eine Beschlussempfehlung an den Gemeinderat bzw. einen zuständigen Ausschuss (7) erarbeitet.

Auf dieser Grundlage erfolgt der Verfahrensbeschluss durch den Gemeinderat, der folgende Punkte 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).

Durch diese Rückbindung an Rat oder Ausschuss besteht für die gewählten Repräsentanten/innen über eine Prioritätensetzung in Sachfragen hinaus die Möglichkeit, zu kontrollieren, ob ggf. bestimmte Interessengruppen zu dominant oder einseitig durch Verwaltung protegiert werden, andere dagegen zu wenig zum Zuge kommen (s. These 5). Die Durchführung des Beteiligungsprozesses erfolgt in Kooperation von Bürgerschaft (Projektgruppe) und Verwaltung (Fachämter und Kompetenzstelle BE), ggf. unter Einbindung von weiteren Fachleuten (8). Gemeinderatsmitglieder können sich beteiligen, jedoch nicht als offizielle Fraktionsvertreter/innen. Federführend verantwortlich ist jeweils ein Fachamt. Die Kompetenzstelle Bürgerengagement ist beratend tätig.

Unabhängig vom konkreten Gegenstand der Beteiligung gelten für deren Verlauf bestimmte Verfahrensgrundsätze, die insbesondere die Kommunikation und Kooperation zwischen den beteiligten Bürger/innen, Verwaltungsmitarbeiter/innen, weiteren Institutionenvertreter/innen und dem Gemeinderat regeln. Beachtung finden sollen insbesondere demokratischen Verfahrensregeln (gleiche Zugangs- und Rederechte usw.) und fachlichen Standards in der Sache (Rechts- und Baunormen, soziale Standards usw.).

Besondere Bedeutung kommt jedoch einem professionellen Partizipationsmanagement zu, und zwar sowohl in operativer als auch in politisch-normativer Hinsicht. Aufgaben sind die Strukturierung und Phasierung des Beteiligungsprozesses (Wechsel von Arbeitsphasen und Öffentlichkeitsarbeit usw.), die laufende Klärung von Schnittstellen (v.a. mit der Verwaltung), die Vermittlung der notwendigen Expertise sowie die Sorge um Ergebnisdokumentation und Berichtswesen. Vor allem aber geht es darum, mit dafür zu sorgen, dass der demokratische Charakter kooperativer Verfahren im Sinne der o.g. Kriterien gewahrt ist (These 2). Dazu gehört wesentlich, Beteiligungsverfahren auszuwählen und zur Anwendung zu bringen, die es erlauben, einem breiten Spektrum von Bürger/innen den Zugang zum Beteiligungsprozess zu ermöglichen. Denn die (empirisch unstrittige) starke Mittelschichtdominanz bei den gängigen Prozessen erweiterter Bürgerbeteiligung ist kein Naturgesetz, sondern hängt maßgeblich mit der Wahl der Beteiligungsinstrumente zusammen. (9)

Umgekehrt gibt es vielfältige methodische Wege, diese Selektivität systematisch zu reduzieren, also die Beteiligungsbereitschaft und -fähigkeit beteiligungsungewohnter Bevölkerungsgruppen zu erhöhen (10). Erforderlich sind Beteiligungselemente jenseits von Sitzungen, Arbeitsgruppen und Anhörungen wie z. B. aktivierende Befragung, planning for real, Anwaltsplanung usw. Die (Teil)Ergebnisse des Beteiligungsprozesses werden wiederum dem Ratsgremium vorgelegt. Durch den Sachbeschluss des Gemeinderats erlangen sie Verbindlichkeit. Mit dem zuletzt genannten Punkt ist ein weiterer zentraler Aspekt angesprochen.

These 4: Die Bürgerkommune benötigt einen starken Gemeinderat und eine »repräsentativ-demokratische Rahmung« kooperativ-demokratischer Verfahren.

Nicht nur das konkrete Filderstädter Beispiel, sondern auch die hier formulierten grundsätzlichen Überlegungen zeigen: 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 recht nicht auf deren »Abschaffung« hinaus (um einige immer wieder geäußerte Bedenken zu zitieren)! Das Gegenteil ist der Fall: Nie war, so könnte man zugespitzt formulieren, der Gemeinderat so wichtig, wie in der Bürgerkommune! Warum? Weil die kooperativen Formen politischer Willensbildung für die Sicherung ihrer spezifischen demokratischen Legitimation (s. These 2) darauf angewiesen sind, über bestimmte klar geregelte Verfahren mit den repräsentativ-demokratischen Gremien verknüpft zu sein (s. These 3).

Diese Verknüpfung bezieht sich auf drei Aspekte, die auf eine »repräsentativ-demokratische Rahmung« kooperativ-demokratischer Verfahren hinaus laufen:

- Das gewählte Gremium beschließt die Durchführung eines Beteiligungsprozess und seine Eckdaten (Entscheidung über das Verfahren).
- Das gewählte Gremium beschließt über die Umsetzung der im Beteiligungsprozess erarbeiteten Lösungen (Entscheidung in der Sache).
- 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. Dies gilt auch für Beanstandungen des Verfahrens selbst (etwa bezüglich des Ausschlusses bestimmter Gruppen).

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

Auf der einen Seite kommt es darauf an, dass der Gemeinderat seinen Verfahrensbeschluss, einen Beteiligungsprozess unter definierten Konditionen auf den Weg zu bringen, mit der Selbstverpflichtung verbindet, 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 berauben (11) 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. Die (von der Verwaltung über eine entsprechende Aufbereitung im Vorfeld und ein professionelles Projektmanagement im Verlauf sicherzustellende) Voraussetzung ist freilich, dass der Prozess den oben genannten Kriterien eines kooperativ-demokratischen Verfahrens genügt (vgl. These 2). Auf der anderen Seite ist es nicht angemessen, den Ergebnissen eines Beteiligungsprozesses ohne weiteres einen die Kommune bindenden Charakter zuzuerkennen. Dafür gibt es im Wesentlichen zwei Gründe:

1. Kooperativ-demokratische Verfahren leben davon, dass in ihnen ein – mehr oder weniger weit abgesteckter – überschaubarer *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 Ge-



samtsicht fachlich zu gewährleisten, ist Aufgabe der Verwaltung (Welche Auswirkungen hat z.B. die Verkehrsführung in einem Quartier auf den Verkehrsfluss in anderen Stadtteilen?); sie politisch zu gewährleisten im Sinne des »Gemeinwohls« (Ausgleich zwischen Interessengruppen oder zwischen der jetzigen und den kommenden Generationen) ist eine der zentralen Aufgabe des gewählten Ratsgremiums.

2. Zwar bilden auch repräsentativ-demokratische Verfahren (sprich: Wahlen) 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-demokratischen Verfahren liegt es dagegen in der Natur der Sache, dass in sie eine begrenzte Zahl von Bürger/innen oder Interessengruppen einbezogen sind. Zudem 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 »beteiligungsungewohnte« (s. These 3). Deshalb liegt eine zentrale Funktion des Gemeinderats darin, die eventuelle Dominanz von Einzelinteressen im Beteiligungsverfahren bzw. in seinen Ergebnissen zu durchschauen und zu korrigieren (12).

Zusammengefasst: Weicht der Gemeinderat in seinem Sachvotum von den Ergebnissen eines von ihm legitimierten Beteiligungsprozesses ab, so ist von ihm zu verlangen, dass fundierte Gründe angeführt und den Beteiligten gegenüber transparent gemacht werden. Grundsätzlich aber ist ihm - wo das Gemeinwohl der Kommune in Gefahr ist - diese Option zuzugestehen. 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 bzw. Grundprioritäten der Kommunalpolitik und wachen in Beteiligungsverfahren über demokratische Abläufe im Procedere bzw. Gemeinwohlorientierung in der Sache.

Das Konzept der Bürgerkommune braucht also ein starkes, d.h. von einem großen Teil der Bürgerschaft gewähltes und mit Vertrauen ausgestattetes 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. Hier liegt im Übrigen eine deutliche Schnittmenge zwischen der Idee der Bürgerkommune und dem Neuen Steuerungsmodell (zumindest, wenn man es nicht auf Managementregeln verengt). Es geht zweitens um die Wahrnehmung eines doppelten »Wächteramtes«: einer »Regelwächter-Funktion« gegenüber der Einhaltung demokratischer und zivilgesellschaftlicher Spielregeln, einer »Gemeinwohlwächter-Funktion« in der Sache mit Blick auf die Einordnung von Teilperspektiven in ein gesamtkommunales Interesse.

Mit diesem neuen – oder »neuen alten«? – Rollenverständnis ist nicht anderes skizziert als der Weg von der politischen Detailsteuerung über eine managerialistische Steuerung hin zu Governance als einem Regieren im Mix von Steuerungsmodi. Ohne Zweifel ist es noch in der Entwicklung begriffen. Und längst sind nicht alle aufgeworfenen Fragen beantwortet. Sind die hier für lokale Ebene praktisch entwickelten und theoretisch begründeten Lösungen übertragbar auf höhere föderale Ebenen, oder enden Bürgergesellschaft und Demokratisierung (im wörtlichen wie im übertragenen Sinne) bei der Spielplatzgestaltung? Wie kann eine Einbindung der Wirtschaft in die Bürgerkommune erfolgen? Eine weitere, auch in Filderstadt angesprochene offene Frage ist schließlich die nach der Rolle von *Parteien* in der Bürgerkommune.

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

Kooperativ-demokratische Prozesse und ihre Ergebnissen dürfen weder als unverbindlich betrachtet werden noch kann ihnen unmittelbar bindender Charakter für die Kommunalpolitik zugesprochen werden (s. These 4). Zwischen diesen beiden »Leitplanken« liegt der Raum, in dem sich die Bürgerkommune entwickeln kann. Sie tut dies schrittweise und experimentell. Dennoch ist es wichtig, dass die Regelungen für das Zusammenspiel kooperativ-, direkt- und repräsentativ-demokratischer Verfahren (s. These 3) verbindlich und krisenfest sind: sie sollten nicht von der aktuellen Kassenlage der Kommune, den momentanen Mehrheitsverhältnissen im Gemeinderat oder den politischen Vorlieben des/der gerade amtierenden Bürgermeisters/in abhängig sein. 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 Dürmentingen (13)).

These 7: Die Bürgerkommune braucht einen »Entwicklungsmotor«.

Die Erfahrungen aus Filderstadt und den zahlreichen anderen »Praxiswerkstätten Bürgerkommune« zeigen: Dieser komplexe Prozess im Entwicklungsdreieck von Leitbildern, Strukturen/Prozeduren und konkreten Projek-



ten 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.

## Fazit

Die Bürgerkommune ist nicht per Beschluss und nicht von heute auf morgen zu verwirklichen. Der Weg ist lang, kennt Experimente, Umwege und Sackgassen. An Stolpersteinen fehlt es nicht. Alle Beteiligten müssen ihr Selbstverständnis und ihre Rollen überdenken, müssen Konfliktfähigkeit erlernen, 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 entsteht 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.

## Anmerkungen

(1) Das im Beteiligungsprozess erarbeitete, vom Gemeinderat beschlossene und bereits umgesetzte Konzept musste nach massiven Protesten anderer Bürger/innen, die sich nicht am Verfahren beteiligten hatten, wieder zurückgenommen werden. Zurück blieben gleichermaßen frustrierte Bürger/innen, Verwaltungsmitarbeiter/innen und Gemeinderät/innen.

(2) Zur Einordnung vgl. Gessenharter 1996; für Möglichkeiten der Umsetzung in der Praxis vgl. beispielhaft: Rössner/Selle 2005; Stiftung Mitarbeit 2003.

- (3) Vgl. Bogumil/Holtkamp 2002: 5.
- (4) Vgl. Ross/Muttach/Wörner 2001.
- (5) In Filderstadt das »Referat für Bürgerbeteiligung und Stadtentwicklung«.
- (6) In Filderstadt die »Interessengemeinschaft Bürgerschaftliches Engagement«.
- (7) In Filderstadt der »Ausschuss für Bürgerbeteiligung, Stadtentwicklung und Wirtschaftsförderung«.
- (8) Für Filderstadt sind die Details des Zusammenspiels der beteiligten Bürger/innen und Verwaltungseinheiten in den sog. »Handlungsempfehlungen Bürgerbeteiligung« geklärt. Ergänzend dazu gibt es eine Reihe von Checklisten zur operativen Durchführungen von Beteiligungsprozessen (vom Partizipations- bis zum Veranstaltungsmanagement).
- (9) Insbesondere führe »der häufig relativ unreflektierte Einsatz von Beteiligungsinstrumenten dazu, dass diese prinzipiell für alle offen sind, mit der Konsequenz, dass nur die `üblichen Verdächtigen` teilnehmen« (Bogumil/Holtkamp/Schwarz 2003: 24).
- (10) Vgl. Greiffenhagen 2004; Lüttringhaus 2004.
- (11) Vgl. Grüger/Schäuble 2002 sowie Grüger/Koch/Schubert 2005.
- (12) Diese Aufgabe ist auch deshalb wichtig, weil immer die Gefahr besteht, dass engagierte Bürger/innen 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.
- (13) Vgl. Ross/Muttach/Wörner 2001.
- (14) Vgl. für gelungene Einzelbeispiele und verallgemeinerbare Hinweise Ross/Heimer/Scharte 2004.

## Literatur

---

**Benz, Arthur; Lütz, Susanne; Schimank, Uwe; Simonis, Georg (Hg.)** (2004): Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen. Wiesbaden 2004

- 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
- Evers, Adalbert; Rauch, Ulrich; Stitz, Uta** (2002): Von öffentlichen Einrichtungen zu sozialen Unternehmen. Hybride Organisationsformen im Bereich sozialer Dienstleitungen. Berlin 2002
- Gessenharter, Wolfgang** (1996): Warum neue Beteiligungsmodelle auf kommunaler Ebene? Kommunalpolitik zwischen Globalisierung und Demokratisierung. In: Aus Politik und Zeitgeschichte (B 50) 1996, 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; Schäuble Ingegerd** (2002): Voraussetzungen erfolgreicher Planungskommunikation: Das Selbstverständnis von Raumplanung, Politik und Stadtgesellschaft in Stadterneuerungs- und Stadtentwicklungsprozessen. In: Baulntern Heft 1-2/2002, 13-17
- Grüger, Christine; Schäuble, Ingegerd** (2005): Unüberbrückbar? - PlanungsDialog Steinerne Brücke in Regensburg. In: PLANERIN Heft 3 2005, 44 – 45
- 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
- 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, 219 – 221
- Krummacher, Michael; Kulbach, Roderich; Waltz, Victoria; Wohlfahrt, Norbert** (2003): Soziale Stadt - Sozialraumentwicklung – Quartiersmanagement. Herausforderungen für Politik, Raumplanung und soziale Arbeit. Opladen 2003

**Lüttringhaus, Maria** (2004): Beteiligen wir die Leute oder die Leute uns? Grundlagen, Haltungen und Methoden der Förderung von Partizipation im Wohnquartier. In: Maier, Konrad; Messmer, Manfred (Hg.) (2004): Soziale Kommunalpolitik für lebenswerte Wohnquartiere. Beiträge zu Wohnungspolitik, Bürgerbeteiligung, Qualitätsmanagement und Indikatoren sozialer Nachhaltigkeit. Freiburg 2004, 68-77

**Plamper, Harald** (2000): Bürgerkommune: Was ist sie? Was soll sie sein? Was ist zu tun? Hans-Böckler-Stiftung, Arbeitspapier 32. Düsseldorf 2000

**Ross, Paul-Stefan; Grüger, Christine; Haigis, Thomas** (2007): Governance in der Bürgerkommune. Eckpunkte für Regieren in lokalen Kontexten. In: Zukünfte 53/54 (Herbst 2006), 10-14

**Roth, Roland** (2003): Bürgerkommune – ein Reformprojekt mit Hindernissen. In: Dahme, Hans-Jürgen; Otto, Hans-Uwe; Trube, Achim; Wohlfahrt, Norbert (Hg.) (2003): Soziale Arbeit für den aktivierenden Staat. Opladen 2003: 103-125

### Autor/in

---

**Prof. Dr. Paul-Stefan Ross** ist Studiengangsleiter Soziale Dienste in der Jugend-, Familien- und Sozialhilfe an der Berufsakademie Stuttgart.

**Dr. Christine Grüger** ist Raumplanerin und u.a. Fachberaterin für Dialogprozesse und Bürgerschaftliches Engagement am Zentrum für Zivilgesellschaftliche Entwicklung der Ev. Fachhochschule Freiburg.

**Thomas Haigis** ist Referatsleiter Bürgerbeteiligung und Stadtentwicklung in Filderstadt.

### Redaktion Newsletter

---

Stiftung MITARBEIT

Wegweiser Bürgergesellschaft

Redaktion Newsletter

Bornheimer Str. 37

53111 Bonn

E-Mail: [newsletter@wegweiser-buergergesellschaft.de](mailto:newsletter@wegweiser-buergergesellschaft.de)