

KOMMUNALENTWICKLUNG UND KOMMUNALPLANUNG – VON DER HAND IN DEN MUND LEBEN ODER STRATEGISCHER PROZESS?

1. Zur Rollenveränderung in der Kommunalpolitik: Die Bürgerkommune als Entwicklungsagentur

Noch weitgehend unbeachtet von der deutschen „Szene“ schiebt sich in den letzten Jahren auf internationaler, vor allem auf UN- und Weltbankebene neben den populären Begriffen Nachhaltigkeit (Sustainability) und Zivilgesellschaft (Civil Society) ein eng damit verbundener Begriff mit Macht in den Vordergrund: Good Governance (verantwortungsbewusste Regierungsführung) oder bezogen auf Städte und andere Siedlungen Urban Governance.

Wir tun gut daran, ihn aufmerksam zu verfolgen, ansonsten geht es uns, wie schon beim Thema Europa, das wir auch lange nicht ernst genug genommen haben; heute noch hecheln wir hinter her. Immerhin beherrschten die drei o.g. Begriffe unter dem Schlagwort „Global Campaign Urban Governance“ den UN-Habitat-Sondergipfel Istanbul + 5 im Juni 2001 in New York.

Auf der alles umfassenden Grundidee der Demokratie zählt das UN Development Program folgende **Charakteristika** von Good Governance auf:

- | | |
|-----------------------------------|---|
| 1. Subsidiarität | 7. Partizipation |
| 2. Strategische Vision | 8. Konsenssuche |
| 3. Transparenz | 9. Verantwortlichkeit und Glaubwürdigkeit |
| 4. Handeln nach Rechtsgrundsätzen | 10. Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit |
| 5. Aufgeschlossenheit | 11. Sicherheit |
| 6. Gerechtigkeit | |

Begleitend werden **sieben Basisstrategien** zur Umsetzung dieser Governance Charakteristika genannt:

1. Entwickle einen zweckmäßigen, aber partizipativen Ablauf der Koordination und Umsetzung!
2. Vernetze und baue bestehende Initiativen und Programme in der Region aus!
3. Zeige Führungsstärke mit unwiderstehlichem Interesse am Ergebnis!
4. Hebe den Beitrag anderer hervor und berücksichtige unterschiedliche Motive!
5. Erkunde und aktiviere ganz neue Ansprechpartner und Bevölkerungsgruppen!
6. Wandle Proteste um zu pro-aktiver Partnerschaft!
7. Kommuniziere, kommuniziere, kommuniziere – wir brauchen eine breite Mobilisierung mit aktiver Beteiligung von Medienspezialisten in der Region!

Es ist keine Frage, dass diese globale Trias „Good Governance – Sustainability – Civil Society“ sich immer mehr auf die Nationalstaaten und die Kommunen auswirken wird bzw. sich bereits ausgewirkt hat. Ob es nun das berühmte „Drei Säulen-Modell“ von Jeremy Rifkin, der „Dritte Weg“ von Anthony Giddins und Tony Blair u.a., das Rollenverständnis des „Aktivierenden Staates“ der gegenwärtigen Bundesregierung inklusive Drei-Sektorenmodell sind oder die vielen Initiativen z.B. der KGST, Bertelsmann-Stiftung, von Prof. Hermann Hill, der baden-württembergischen Landesregierung oder von Alois Glück zum Thema Bürgerkommune – überall geht es darum, dass wir zur Kenntnis nehmen müssen, dass, wie Bayerns Gemeindetagspräsident Heribert Thallmair (2000) festhält, die „Gemeinde 2001“ eine Bürgerkommune ist, in der in auffälliger Übereinstimmung mit den Good Governance-Prinzipien drei Begriffe im Vordergrund stehen müssen: Partizipation, Transparenz, Individualität. Thallmair sieht diese Entwicklung hin zur Bürgerkommune nicht als qualitativen Systembruch, sondern letztlich als eine fast organische und logische Weiterführung des gemeindlichen Selbstverständnisses (so im Grunde auch Städtetagspräsident Josef Deimer, 2000): **Bürger und Gemeinde werden heute als Teile des ganzheitlichen Systems Kommune verstanden und stehen sich nicht mehr als zwei verschiedene Instanzen gegenüber.** Dieses neue Verständnis von Kommune als Gemeinschaft und in Gemeinsamkeit schlägt die ethische Brücke zum Kern der Aktiven Bürgergesellschaft (Verantwortung für sich und die Gemeinschaft übernehmen) und nachhaltigen Handelns (gemeinsame Verantwortung gegenüber Mitwelt und nachkommenden Generationen). Es muss aber verantwortlich gelebt werden – dies beginnt im Grundsätzlichen bei den Visionen, Werten und Wertediskussionen, Zielvorstellungen und Leitbildern; es setzt sich fort im professionellen Management von ganzheitlichem oder systemischen Denken und Planen, Beteiligung, Konzepterstellung, Entscheidung und Strategien und manifestiert sich in der

pragmatischen Umsetzung von Projekten, gleich ob Kreis-/Gemeindeentwicklungskonzept, Bauleitplanung, Stadt- oder Dorferneuerung, Ressourcenschutz, Infrastrukturverbesserung, Agenda 21-Projekten etc. Die Reihenfolge sollte strikt beachtet werden: Wer heute noch glaubt, allein pragmatisch „von der Hand in den Mund leben zu können“, wird über kurz oder lang kläglich scheitern: Konflikte in der Kommunalpolitik brechen spätestens dann auf, wenn deutlich wird, dass es an einer grundlegenden und verbindenden Idee mangelt und man wegen vorgeschobener Zeit-Argumente gemeint hat, auf diesen unverzichtbaren ersten Schritt verzichten zu können.

Die Anforderungen an die Kommunalpolitik werden zweifellos steigen, die neuen Bürgerkommunen entwickeln sich zu aktivierenden Entwicklungsagenturen, die die immer komplexeren Vorgänge in Partnerschaft mit Staat, Wirtschaft, Bürgern und Nicht-Regierungsorganisationen managen, aber eben nicht alles mehr selbst erledigen müssen. Dies geht nicht ohne professionelles „Handwerkszeug“, erst Recht nicht ohne sicheren Stand, ohne Werte-Versicherung und Leitbilder! Und es geht nicht ohne Grundhaltung der Kommunalpolitik(er), die im Sinne von Good Governance auf Glaubwürdigkeit, Kooperation und Mitgestaltung (Hermann Hill, 2000) ausgerichtet ist.

2. **Kommunalentwicklung – ein strategischer Prozess**

*„Stadtentwicklung kann nicht dem Zufall überlassen sein. In einem dynamischen und partizipativen Prozess sollte ein zukunftsorientiertes Konzept für eine ganzheitliche und nachhaltige Stadtentwicklung erarbeitet werden...
Ein Grundkonsens für die zukünftige Stadtentwicklung und eine strategische Ausrichtung aller Partner des städtischen Lebens auf ein gemeinsames Ziel sind dringend erforderlich.“ (Bürgermeister Hubert Buhl, Sonthofen in Glück/Magel, 2000)*

Es ist keine Frage mehr: Kommunalentwicklung muss heute als strategischer und höchst professionell betriebener Prozess angesehen und praktiziert werden. Kommunalpolitik(er) und –verwaltungen müssen sich diesen Herausforderungen offensiv und lernbereit stellen – auch die Kommunalparlamente müssen sich in ihrer Praxis mit dieser neuen Dimension noch viel verantwortungsbewusster befassen und manche bisherige Verhaltensweisen, vor allem bei Planungs- und sonstigen Zukunftsentscheidungen ändern. Hubert Buhl (a.a.O.) nach einem erfolgreichen Leitbildprozess in Sonthofen: *„Das gemeinsam abgesteckte Ziel hat auch die kommunale politische Arbeit beeinflusst und verändert. Die politischen Frak-*

tionen haben zueinander ein sachlich konstruktives Verhältnis gefunden, und die wesentlichen Entscheidungen konzentrieren sich auf die strategische Verbesserung des Standortes der Stadt Sonthofen. Grundsatzdiskussionen werden um wichtige Positionen geführt und die berühmten 'Kanaldeckeldiskussionen' gehören der Vergangenheit an.“

Man muss ja gar nicht unbedingt der Aussage von Hermann Hill „Das 21. Jahrhundert ist das Jahrhundert der Kommunen!“ zustimmen, auch so schon wird immer klarer, dass auf die Kommunen immer mehr (und zwar nicht allein erhöhte finanzielle Lasten) zukommt: Verschärfter Standortwettbewerb der Regionen, ungebremster Strukturwandel in Einzelhandel, Handwerk, Landwirtschaft und Nahversorgung, anhaltender Flächenverbrauch einerseits und zunehmender Leerstand von Wohn- und Wirtschaftsgebäuden andererseits, Monofunktionalisierung vieler Ortschaften, Bevölkerungsrückgänge und Überalterung, Gefährdung der Tragfähigkeit von Infrastruktur, anderswo wiederum Wohnungs- oder Baulandmangel, schwieriger werdender Umgang mit Bürgergruppen bei Standortentscheidungen, neue Herausforderungen und Wettbewerb um die neuen Informations- und Kommunikationstechnologien, erhöhter Natur- und Landschaftsschutz versus Mobilitätsansprüche, Verkehrserschließung, überdimensionierte Freizeitanlagen etc. Gerade im sozialen Bereich stehen die Kommunen vor riesigen Herausforderungen; nicht umsonst fokussiert sich die Städtebauförderung in Brennpunkten auf das Thema „Soziale Stadt“ mit den sog. Randgruppen (Stichwort: die berühmten vier A's – Ausländer, Asylanten, Arbeitslose, Alte). Aber auch generell gilt es, Probleme wie das Verhältnis zwischen Alt- und Neubürgern, wachsende Wohlstandsschere, verdeckte Armut etc. zu beachten. Gerade hier muss sich die Entwicklung hin zur Zivil- oder Bürgergesellschaft mit den großen Themen Bürgerengagement, soziales Kapital, Bürgerarbeit und Dritter Sektor etc. (Ulrich Beck, 2001) bewähren.

Auf der „Kommunale 99“ in Nürnberg hat Hermann Hill die Herausforderungen an die Kommunen im 21. Jahrhundert wie folgt zusammengefasst:

Herausforderungen an die Städte und Gemeinden im 21. Jhdt.

(nach Univ.Prof. H. Hill, Speyer)

1. Verwaltungsmodernisierung als Voraussetzung für Zukunftsfähigkeit (mehr Strategie- und Wirkungsorientierung)
2. Aktive Bürgergesellschaft („Civil Society“) und nachhaltige Entwicklung (Agenda 21) – Staat, Kommunen und Verwaltungen wandeln sich zum Organisator und Koordinator gesellschaftlicher Prozesse („Facilitator“)
3. Informationsgesellschaft – Chancen und Konsequenzen für Kommunikation („Virtuelles Rathaus“, Internet), Planungs- und Beteiligungsprozesse, Regionale Kooperation und Vermarktung, neue Arbeitsplätze etc.
4. Zukunftsoffenheit durch lebenslanges Lernen in Verwaltung und Gesellschaft (Stichwort: „lernende Region“ nach dem Motto „wenn eine Region wüsste, was sie weiß“)

Quelle: H. Hill in BayGTzeitung 10/99

Auch hier taucht wieder das Wort „Strategie“ und zwar als „mehr Strategie- und Wirkungsorientierung“ auf. Was heißt nun an dieser Stelle Strategie und strategischer Prozess?

Es muss der Weg zum Ziel z.B. zur Entscheidung über Planungs- und Maßnahmenkonzepte a priori definiert und gemeinsam akzeptiert werden, also Umfang und Ablauf von Bestandsaufnahme, Analyse, Bewertung, Leitbilderstellung, Konzepten, Alternativen, Entscheidungsprozessen etc. Auch die Spielregeln bei der Partizipation und Mitverantwortung von Bürgern und Bürgergruppen (NRO) müssen von Anfang an feststehen, um nachträglichen Ärger, Frust oder gar Aggression zu vermeiden.

Die Organisation solcher Planungs- und Entscheidungsprozesse verlangt professionelles Vorgehen – mittlerweile sind wohl jedem Kommunalpolitiker die Vorteile moderierter oder gar mediatisierter Zukunftswerkshops (möglichst abseits von der Heimatgemeinde) ein Begriff – auch die Gefahr ihres Scheiterns! Dies ist dann der Fall, wenn man nur moderiert bzw. moderieren lässt und sich nicht genügend präpariert. Dazu gehört, sich bewusst zu machen, dass die Themen der Kommunen vielfältig und komplex sind. Kein Thema kann isoliert betrachtet, kein Problem sektoral gelöst werden. Alles hat mit allem zu tun und wirkt aufeinander. Diese Zusammenhänge deutlich zu machen, Ziele zu einer Synthese zusammen zu führen ist eine Hauptaufgabe der Leitbildentwicklung. Es geht z.B. um soziale,

können. Dieses Erfordernis eines methodischen und nachvollziehbaren Vorgehens ist auch im Sinne einer überprüfbaren Mittelverwendung unverzichtbar.

- Neben der fachlich konzeptionellen Arbeit ist die Frage der **Organisation** des Entwicklungsprozesses ein Schlüsselement. Kommunale Entwicklungsprozesse können dafür sehr unterschiedliche Voraussetzungen einbringen wie z.B. Handeln nur einzelner Gemeinden oder Zusammenarbeit mehrerer Gemeinden oder Handeln innerhalb eines ganzen Landkreises. Es sind Aufgaben und Kompetenzen der Beteiligten zu klären und Durchführungssysteme zu entwickeln, die die konkrete Umsetzung der Projekte sicherstellen.
- Einen offenen dynamischen bottom-up-geprägten Entwicklungsprozess zu bewegen, bedarf es eines **Managements**. Insbesondere durch die Offenheit und Vielfalt sind erhebliche Anstrengungen erforderlich, um ein zielorientiertes Steuern sowie die Koordination und Vernetzung der Akteure zu gewährleisten. Dagegen sind die Finanz- und Zeitplanung relativ klar fixierte Managementaufgaben.
- Während in dem klassischen Baubereich das **Controlling** bereits lange Tradition hat, ist die begleitende Beobachtung (**Monitoring**) und die **Evaluierung** (Hill: **“Wirkungsorientierung“**) hinsichtlich der Zielerreichung und der Maßnahmenwirkung bei komplexen Entwicklungsprozessen ein relativ junges Kind. Die EU hat mit der Vorgabe fachlicher und methodischer Leitlinien Maßstäbe gesetzt, die prinzipiell auch für die Kommunen anwendbar sind. Das Neue Steuerungsmodell oder das Projekt „Gemeinde 2001“ und ebenso die Reform-Modelle bei den bayerischen Landkreisen kennen auch diese Art von Controlling. Ein besonderes Problem liegt darin, dass viele Wirkungen nicht zähl-, mess- oder wägbare sind, sondern sich im qualitativen immateriellen Bereich bewegen.

Anforderungen an querschnittsorientierte strategische Entwicklungsprozesse	
Elemente	Inhalte
<ul style="list-style-type: none">• Aktives Eigengestalten	<ul style="list-style-type: none">• Bewusstseinsbildung, Motivation• Aktive Mitwirkung des Raumes
<ul style="list-style-type: none">• Entwickeln	<ul style="list-style-type: none">• Analyse• Ziele• Strategien• Maßnahmen, Projekte
<ul style="list-style-type: none">• Organisieren	<ul style="list-style-type: none">• Organisationsstruktur• Durchführungssystem
<ul style="list-style-type: none">• Managen	<ul style="list-style-type: none">• Zielorientiertes Steuern• Koordinieren der Akteure• Termin-, Zeitplanung• Finanzplanung
<ul style="list-style-type: none">• Kontrollieren	<ul style="list-style-type: none">• Monitoring• Evaluierung

Quelle: Auweck/Jahnke (2001)

3. **Rolle der Planung**

Aufgaben der Planung

Die Vergangenheit hat gezeigt, dass umfangreiche Plan(ungs)werke nach Fertigstellung häufig in den Schubladen der Kommunalpolitiker verschwanden und zum Tagesgeschäft übergegangen wurde. Die Ursache für dieses Verhalten war sicher nicht Planungsmüdigkeit sondern eher die Tatsache, dass Inhalte

- nicht verständlich bzw. nicht transparent,
- zu kompliziert und zu wenig anwendungs- bzw. umsetzungsorientiert waren und
- durch wenig Variationsmöglichkeiten eine Einengung bzw. ein Hemmnis für Entwicklungen bedeuteten.

Die Angst mancher Kommunalpolitiker vor Selbstbindung, Festlegung, Einschränkung der Handlungsfreiheit war damit bestätigt. Die Kommunen sollten erkennen, dass Planung, selbstbewusst mitgetragen,

- wichtige Entscheidungshilfen geben
- Umsetzungsprozesse beschleunigen, vereinfachen und effizient machen und
- Kosteneinsparungen bewirken kann.

Dabei sollte unterschieden werden, welche Planungsart zu welchem Zweck eingesetzt wer-

den soll. Während die *formelle Planung* z.B. der Bauleitplanung der rechtlichen Absicherung der Zielvorstellungen der Kommune dient, bietet die *Fachplanung* Lösungen zu sektoralen Problemen oder Aufgabenstellungen. Die *informelle Planung* dient der Vorbereitung und Begleitung von Entwicklungsprozessen. Sie setzt wegen der hohen Vernetzungsanforderungen bei allen Beteiligten (Kommune, Bürger, Fachexperten) eine große Dialogbereitschaft voraus. Sie wird deshalb auch *Dialogplanung* genannt.

Planungsarten

Planungsarten	Anwendungsbeispiele
<i>Formelle Planung</i>	<ul style="list-style-type: none">– Flächennutzungsplan– Landschaftsplan– Bebauungsplan– Planfeststellung
<i>Fachplanung</i>	<ul style="list-style-type: none">– Verkehrsuntersuchung– Marktanalysen– Baubestandsaufnahmen
<i>Informelle Planung</i> (<i>Dialogplanung</i>)	<ul style="list-style-type: none">– Stadtentwicklungskonzepte– Stadterneuerung– Dorfentwicklung– Regionalentwicklung– Agendaprozesse

Formelle Planung, Fachplanung und Informelle Planung schließen sich dabei nicht aus. Abhängig von der Planungsaufgabe kann z.B. eine reine Fachplanung ausreichen oder es kann eine Kombination aller drei Planungsarten notwendig werden.

Anforderungen an eine Dialogplanung

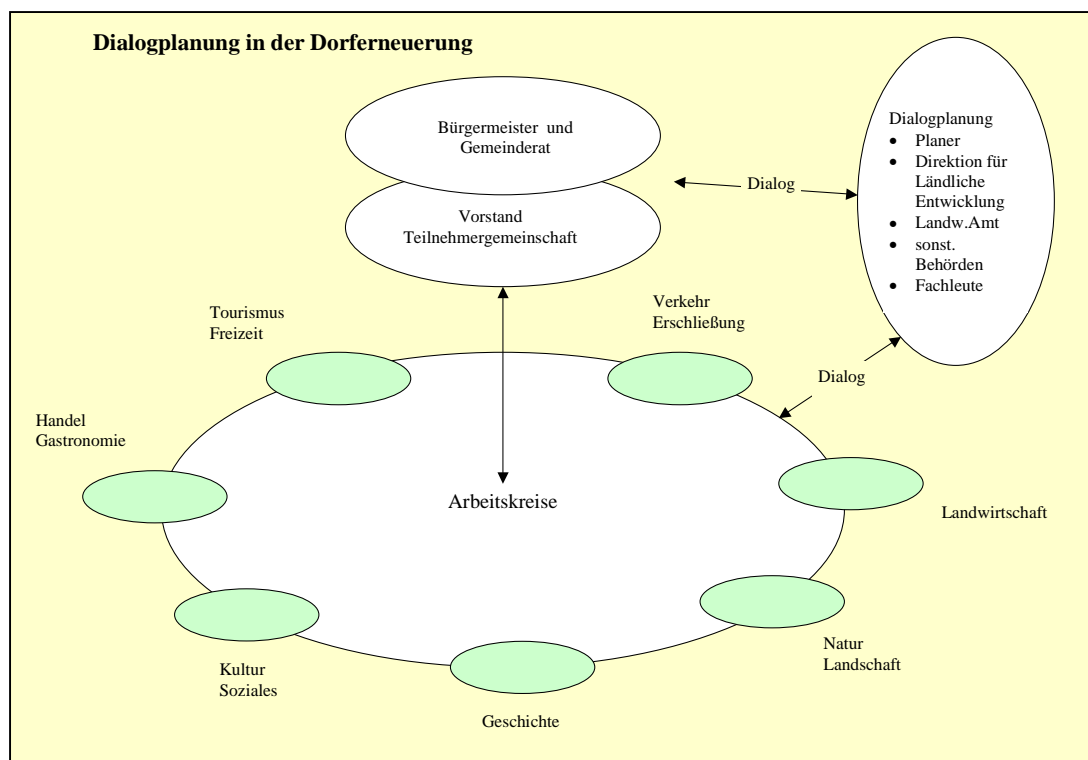
Querschnitts- und konsensorientierte Entwicklungsprozesse funktionieren nur im Dialog zwischen Kommune, Bürgern und Fachleuten. Die Komplexität der Rahmenbedingungen (ökonomisch/ökologisch/sozio-kulturelle Vernetzung von Problemfeldern) macht eine Kooperation aller Beteiligten unverzichtbar, um Konsens und Akzeptanz zu erreichen. Wird der Bürger nicht von Anfang an „dialogisch“ einbezogen, gibt es keine Akzeptanz für die einzelnen Entwicklungsprojekte.

Damit ist ein zentrales Element der Dialogplanung, der „Bottom-up“-Ansatz, angesprochen. Er muss zunächst mit Sensibilisierung und Motivierung beginnen, um Bewusstsein

zu schaffen für die Mitwirkungsbereitschaft der Bürger im Dorf, um dann zu einem unter Mitwirkung der Beteiligten entwickelten Konzept zu führen.

Die Rolle des Planers hat sich damit zwangsläufig verändert. Fachliche Kompetenz alleine ist nicht mehr ausreichend. Komplizierte Koordinationsaufgaben erfordern auch soziale Kompetenz.. Der Planer ist Moderator, Koordinator und Facilitator, der die Informationen der Betroffenen zusammenträgt und strukturiert, Diskussionsprozesse steuert, oft auch erst möglich macht und erleichtert und langfristig eine Umsetzung der Planung in räumliche Strukturen und Prozesse herbeiführt. Dabei sind gesamtgesellschaftliche Werte und Grenzen aufzuzeigen, zum Beispiel im ökologischen, ökonomischen, sozialen oder kulturellen Bereich und der ständige Interessenskonflikt, dem diese Bereiche unterworfen sind.

Die gemeinsame Erarbeitung von Leitzielen und Visionen für konkrete, lokalrelevante Themen auf der Basis konkreter Wertmaßstäbe, also ein gemeinsames Konzept, und eine gemeinsame Strategie zur Bewältigung der anstehenden Aufgaben und deren Umsetzung stehen damit im Mittelpunkt der Planeraufgabe.



4. Rolle der Bürger

*„Die Kommune muss bei einer aktiven Einbindung der Bürgerschaft in die Kommunalpolitik der **Individualität** ihrer Bürger Rechnung tragen; die Motive für bürgerschaftliches Engagement in unseren Gemeinden sind eben häufig nicht vom Grundgedanken des Gemeinwohls bestimmt, sondern durchaus eigennützig... In einer aktiven Bürgergesellschaft sind große Anstrengungen der Gemeinde notwendig, um eine echte **Partizipation** der Bürger zu ermöglichen... dies bedeutet, den Bürgern Möglichkeiten zur Mitgestaltung einzuräumen und ihnen zu vermitteln, dass ihre Vorschläge ernst genommen werden und auch in den Entscheidungsprozess einfließen. An dieser Einbindung fehlt es z.B. häufig in Agenda-Prozessen... Zwar kennen die Bürger und Bürgerinnen in der Regel die Probleme vor Ort sehr genau, jedoch erfordern z.B. Vorschläge zur Gemeindeentwicklung, zu einem Verkehrskonzept und zur Ortsgestaltung Grundkenntnisse über Bauleitplanung, Maßnahmen der Verkehrslenkung sowie die Struktur der Eigentumsverhältnisse, die sich die Bürger erst aneignen müssen. Gleiches gilt für die Grundregeln bei einer Entscheidungsfindung wie Bestandsaufnahme, Stärken-Schwächen-Analyse und Erarbeitung von Lösungsvorschlägen...“ (Jürgen Busse in: BayGTzeitung 6/2001)*

Es geht also um eine neue Partnerschaft im System Kommune: Der Bürger und die NRO werden ernst genommen, ihre Motive ebenso, selbst wenn sie nicht (sofort) auf Gemeinschaft ausgerichtet sind oder nur von kurzfristigem oder projektbezogenem Interesse am Engagement getragen sind. Die Bereitschaft, sie zur Beteiligung zu qualifizieren, ist seitens der Kommune, Verwaltungen oder Experten ohne innere Einschränkung oder List zu gewährleisten. Vor allem sollte man offen sein für gemeinsame Lernprozesse – die Kommune wird zum „lernenden Unternehmen“ ganz im Sinne des Mottos „Wenn eine Kommune wüsste, was sie weiß“.

Unter der Partizipationstrias „Mitwirken dürfen – Mitwirken wollen – Mitwirken können“ ist der Bürger erwünscht als Ideengeber und kenntnisreicher Experte in eigener Sache, der aber bereit ist, die demokratisch legitimierte Entscheidungsbefugnis der Kommunalparlamente weiterhin zu respektieren und Diskussions- und Planungsprozesse fair mitzugestalten und sich selbst zu qualifizieren. Das ehrenamtliche Engagement der Bürger entspricht dem Konzept der Aktiven Bürgergesellschaft und bringt im Sinne von Alois Glück (2000) dem Bürger selbst tiefe Sinnerfüllung und Befriedigung. Die Kommune wird ihrerseits im Sinne der Gemeinschaft dadurch bereichert und hat vor dem Hintergrund der geschilderten globa-

len und lokalen Entwicklungen zu Good Governance, Civil Society und Sustainability alles zu tun, um die Rolle der Bürger zu stärken. Man kann sagen: **Ohne Bürger, ohne Aktive Bürgergesellschaft wird es keine Überleben sichernde nachhaltige Entwicklung in Kommunen, Regionen, Staat und auf der Welt geben.**

Befähigung der Bürger

Das neue Rollenverständnis der Bürger und ihre gebotene verstärkte Einbindung in Entwicklungs- und Planungsprozesse machen es notwendig, sie für diese Aufgaben zu befähigen („Capacity Building“). Die guten Erfahrungen mit der Bürgerbeteiligung in der Dorferneuerung führten bereits 1992/93 zu Gründung und Aufbau der drei bayerischen Schulen der Dorf- und Landentwicklung Thierhaupten, Plankstetten und Klosterlangheim in enger Zusammenarbeit mit der Bayerischen Verwaltung für Ländliche Entwicklung und dem Bayerischen Gemeindetag, um das Angebotsdefizit hinsichtlich Motivation und insbesondere Qualifikation der Bürger zu beheben. Die inzwischen von Nachbarländern nachgeahmten Schulen führen politisch verantwortliche Bürger, Planungsexperten und Multiplikatoren (z.B. Vertreter von Kammern, Verbänden und Vereinen) zunächst als Planungspartner zusammen. In Klausurtagungen werden Konzentration und Kreativität der Teilnehmer durch das gemeinsame Erarbeiten im nicht alltäglichen räumlichen und sozialen Milieu gefördert. Hier werden Visionen geboren, Ideen geschmiedet, Stärken und Schwächen kritisch diskutiert, Denken in Zusammenhängen trainiert, Leitbilder entwickelt und in Aktionsplänen festgehalten, wer welches Projekt bis wann realisiert.

Moderation als Arbeitsinstrument

Planung war bis weit in die 80er Jahre geprägt von den Experten. Der Fachmann wusste, was zu tun war und entwickelte alle aus seiner Sicht notwendigen Maßnahmen ohne intensive Einbeziehung der von der Planung betroffenen Personen. Bei der Moderation, zu der eine Fülle von Fachliteratur vorliegt (siehe vor allem die zahlreichen Veröffentlichungen von Prof. Klaus Selle, Hannover) gibt es weder ein „Expertenwissen“ noch eine a priori „Fachmann-Lösung“. Teilnehmer und Moderatoren ergänzen sich vielmehr und erarbeiten gemeinsam Lösungsmöglichkeiten komplexer Aufgaben.

Moderation erfolgt nach bestimmten Regeln und bedient sich bestimmter „Handwerkstechniken“. Sie bietet die Möglichkeit, Diskussions- und Kommunikationsprozesse zielorientiert zu steuern und in relativ kurzer Zeit tragfähige Ergebnisse erarbeiten zu lassen. Sie arbeitet mit den Instrumenten der Präsentation und Visualisierung und bedient sich verschiedener Methoden der Fragetechnik, die der Gleichbehandlung aller Teilnehmer zu Gute kommt. Mit Hilfe der Moderationstechnik ist es somit möglich, im Sinne o.a. Ausführungen von Busse nicht nur die Ebene der Sachkenntnis der Teilnehmer zu verbessern, sondern auch durch klärende Diskussionsprozesse (auch Wertediskussionen!) eine bessere Beziehung untereinander herzustellen, was wiederum Voraussetzung für ein erfolgreiches gemeinsames Handeln ist.

Demokratie heißt nach Prof. Martin Lendi, ETH Zürich, (so bei der gemeinsamen Tagung von Hanns-Seidel-Stiftung und Bayerischer Akademie Ländlicher Raum über „Nachhaltigkeit“ am 6. Juli 2001) „Konsens anstreben, ohne dem Dissens aus dem Wege zu gehen“. Diskussions- und Streitkultur muss auch gelernt und vermittelt werden in der Kommunalpolitik und kommunalen Entwicklung des 21. Jahrhunderts!

5. **Handlungsebenen im Entwicklungsprozess**

Die Mitwirkung der Bürger am kommunalen Entwicklungsprozess bewirkt einerseits bei den Kommunalpolitikern oft Ängste vor dem Verlust an Entscheidungskompetenz, andererseits bei den Bürgern häufig den Glauben, jetzt „final“ mitentscheiden zu können.

Bei kommunalen Entwicklungsprozessen mit Bürgerbeteiligung ist es deshalb notwendig, rechtzeitig zu klären, in welcher Weise Aufgaben und vor allem Kompetenzen verteilt sind. Ausgehend von den lokalen Voraussetzungen, Rahmenbedingungen und Zielrichtungen muss eine auf die Bedürfnisse der Kommune maßgeschneiderte Organisationsform entwickelt werden. Folgende Ebenen sollten dabei unterschieden werden:

Entscheidungsebene

Kommunalpolitische Entscheidungen bleiben den legitimierten Entscheidungsgremien (z.B. Gemeinderat) vorbehalten. Hier liegt die Verantwortung und deshalb auch die Kompetenz für die politischen Entscheidungen auf der Grundlage von Handlungsstrategien. Hier wird z.B. die Entscheidung über die Realisierung einer Projektidee gefällt und überprüft, inwieweit das Projekt der Handlungsstrategie entspricht und inwieweit der finanzielle Rahmen

der Kommune dieses zulässt. Schon aus diesem Grund ist die frühzeitige und intensive Beteiligung des Entscheidungsgremiums am gesamten Entwicklungsprozess zwingend erforderlich, damit sich keine Verärgerungen negativ auf Entscheidungen auswirken können. Am besten ist es, wenn Vertreter des Gemeinderats oder Kreistags an den informellen Partizipationsprozessen teilnehmen.

Koordinations- und Steuerungsebene

Diese Schnittstelle zwischen den Vertretern der politisch legitimierten Gremien und den Bürgern hat bei kommunalen Entwicklungsprozessen eine besondere Bedeutung, weil hier Entscheidungskompetenz und lokales fachliches Wissen aufeinandertreffen und von Fachleuten bzw. Fachbehörden beraten werden.

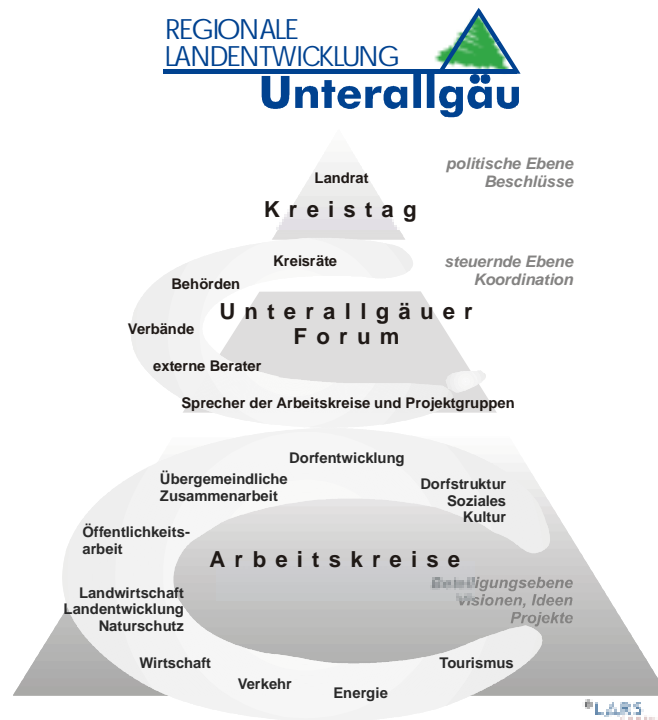
Der Koordinations- bzw. Steuerkreis setzt sich in der Regel aus Vertretern der Entscheidungsgremien, örtlichen Arbeitskreise, von Fachbehörden sowie einem Koordinator bzw. Projektmanager zusammen. Er ist für die Steuerung und Koordination der querschnittsorientierten Projekte, die zur Erreichung der formulierten Ziele entwickelt werden, verantwortlich. Dazu gehören auch Innen- und Außenmarketing.

Ideen- und Entwicklungsebene

Aktive interessierte Bürger schließen sich z.B. zu themenbezogenen Arbeitskreisen, Fachgruppen o.ä. zusammen und entwickeln auf der Basis von Bestandsaufnahmen, Stärken-Schwächen-Analysen, Visionen, Zielen und Leitbildern (gegebenenfalls mit fachlicher Beratung) Projektideen und Realisierungsmöglichkeiten.

Projektebene

Vertreter aus unterschiedlichen Arbeitskreisen kommen hier zusammen und entwickeln (gegebenenfalls mit fachlicher Beratung) querschnittsorientierte Projekte und setzen diese nach Zustimmung des Entscheidungsgremiums um.



Quelle: Lars Consult 2000

6. Leitbildentwicklung und -umsetzung

Gemeinsames Handeln setzt gemeinsame Werte, Ideale, Ziele voraus (Magel, 2001)! Außerdem sind die Themen bzw. Probleme des Raumes so vielfältig und komplex, dass – wie erwähnt – keines der Themen isoliert betrachtet werden kann. Um vor diesem komplexen Bild nicht in eine Orientierungslosigkeit zu verfallen, ist die Leitbildentwicklung für jeden Entwicklungsprozess von großer Bedeutung.

Ein Leitbild umfasst folgende Elemente:

Vision

„Ein Volk ohne Visionen geht zugrunde“ Jesaja

Um die große gemeinsame Zielrichtung zu finden, ist die Entwicklung von Zukunftsvisionen, die über das scheinbar Machbare hinausgehen, ganz wichtig. Sie eröffnen erst die Möglichkeit, neue Wege zu beschreiten und eingefahrene, möglicherweise kontraproduktive Sicht- und Verhaltensweisen, aufzugeben. Dabei kommt es darauf an, „Träumen“ zuzulassen und Raum zum „freien Denken“ zu geben. Nur so entstehen Ideen und Visionen!

Stärken - Schwächen - Analyse

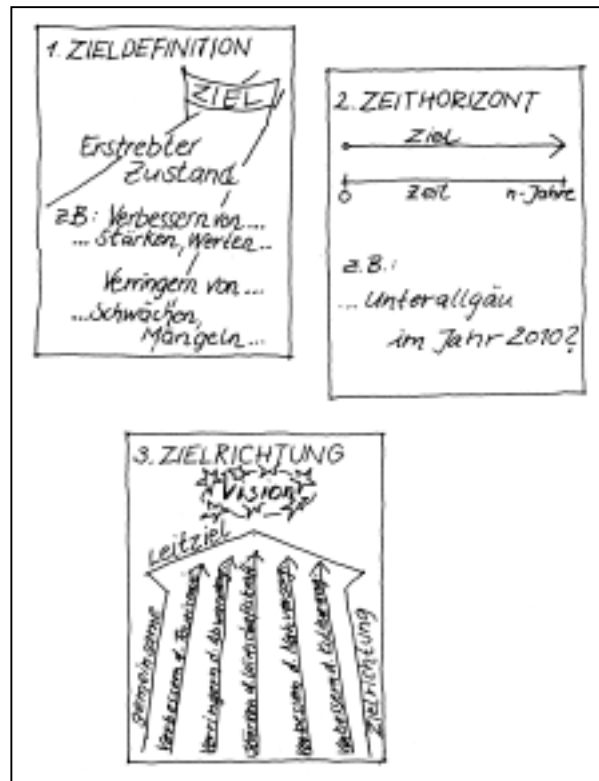
Mit der Stärken-Schwächen-Analyse geht man ans "Eingemachte". Zum Beispiel diskutieren in Workshops Gemeindevertreter, Bürger, Arbeitskreise, Berufsgruppenvertreter über Standortvorteile/Standortnachteile, Chancen/Risiken und Probleme/Werte. Es werden Bedürfnisse und Bedenken geäußert, Fähigkeiten aufgespürt, vor allem wird auch zugehört („Responsiveness!“)! Dabei kristallisieren sich jene Themen- und Handlungsfelder heraus, die für den weiteren Entwicklungsprozess von Bedeutung sind.

Entwicklungsziele, Leitziel, gemeinsame Zielrichtung

Zu den ermittelten Themen- und Handlungsfeldern werden von den Beteiligten Entwicklungsziele darüber formuliert, wie vorhandene Stärken und Chancen besser genutzt und vorhandene Schwächen und Risiken minimiert werden können. Zur Erleichterung einer gemeinsamen Ausrichtung aller Entwicklungsziele wird, ausgehend von der Zukunftsvision, ein Leitziel formuliert, an dem sich alle anderen Ziele orientieren und die sich zu einem Zielsystem zusammenfügen. Um zu einem tragfähigen Konsens zu gelangen, müssen sich widersprechende Zielaussagen sorgfältig diskutiert und schrittweise zu einer gemeinsamen Zielrichtung aufeinander abgestimmt werden. Die gemeinsame Erarbeitung einer Zielrichtung stärkt die Identität der Betroffenen mit dem Prozess!

Um allen Beteiligten eine laufende Orientierung zu bieten und um eine spätere Erfolgskontrolle zu ermöglichen, ist die frühzeitige Festlegung eines Zeithorizonts der Zielerreichung zu vereinbaren.

Da die Leitbildarbeit ein ständiger, nie abgeschlossener Prozess ist, sollte im Rahmen der Erfolgskontrollen nicht nur das Planungsobjekt an den Zielen des Leitbildes gemessen, sondern auch das Leitbild auf Realisierungsfähigkeit hin überprüft oder an zwischenzeitlich veränderte Rahmenbedingungen angepasst werden (in der Fachsprache nennt man das systemorientiertes Vorgehen oder Rückkoppelung).



Quelle: Jahnke, Arbeitsmaterial aus Workshops zur Leitbildentwicklung

Vom Leitbild zu Projekten und Maßnahmen

Um große Synergieeffekte zu erhalten, sind Maßnahmen und Projekte so weit wie möglich querschnittsorientiert anzulegen; sie sollten zur Zielerfüllung in möglichst allen oder vielen Themenbereichen beitragen. So kann z.B. ein Projekt "Wanderwege" in unterschiedlichen Themen wie Verkehr, Kultur, Umwelt, Natur, Wirtschaft und Landwirtschaft eine Rolle spielen.



Quelle: Lars Consult 2000

Die Themen und Handlungsfelder des Leitbildes/Leitsatzes aus dem Landkreis Unterallgäu orientieren sich an den 5 Säulen des aus der Region stammenden Pfarrers Sebastian Kneipp. Auf dieser Systematik aufbauend wurde ein Zielsystem entwickelt, das hier nicht näher dargestellt ist.

7. Entwicklungsstrategie

Aufgaben und Inhalt

Ebenso wie jedes Unternehmen heute eine Unternehmensstrategie braucht, sollte jede Kommune zusammen mit ihren Bürgern eine Entwicklungsstrategie erarbeiten

- zur Positionierung am Markt,
- zur Verbesserung der Standortfaktoren und
- zum Erreichen von Wettbewerbsvorteilen.

Die Entwicklungsstrategie ist die inhaltliche und zeitliche Umsetzung des Leitbildes in raum- oder fachbezogene Handlungen und führt zur Umsetzung der entwickelten Projekte und Maßnahmen. Die Entwicklungsstrategie ist die Lösungsvereinbarung im Generellen. Die Aussagen können einerseits ordnungsorientiert (z.B. hinsichtlich Siedlungsflächen) oder stärker entwicklungsorientiert (z.B. bzgl. Image, Marketing) sein (Auweck, Jahnke, 2001).

Das Konzept der Entwicklungsstrategie enthält

- die kommunalpolitischen Handlungsgrundsätze bzw. Programme, die im Konsens aller Beteiligten erarbeitet wurden
- Äußerungen des politischen Umsetzungswillens und der politischen Realisierbarkeit
- Handlungsschwerpunkte
- Festlegung der Umsetzungsschritte und -instrumente
- Benennung der Entwicklungspartner
- Zeitrahmen.

Drei Bereiche sind besonders wichtig:

Innenmarketing

Voraussetzung für eine intensive Mitwirkung der Bürger sind Motivation und Identifikation aller Beteiligten und Betroffenen. Deshalb sind zunächst der Anlass, das Interesse und die Motivation zu klären und zu fragen:

Worum geht es? Wer will was von wem? Warum? Wessen Sache ist es? Wen berührt es, wer ist davon betroffen? Wer hat was im Sinn?

Als nächstes sollten Anregungen zu Fragen der Mitwirkungsbereitschaft diskutiert werden wie: Was sind wir als betroffene Bürger bereit zu tun? Wollen wir unsere „Träume“ wirklich umsetzen? Habe ich Zeit dazu? Besteht der Wille zur Umsetzung von bestimmten Ideen?

Das alles sind Themen für eine Informations- und Öffentlichkeitsarbeit, wobei der Form und dem Rahmen keine Grenzen gesetzt sind (Preisausschreiben, Feste, Aktionen, Internet, Presse, Funk, Fernsehen usw.)

Außenmarketing

Sensibilisierung nach außen ist ein wichtiges Kapitel. Wie finden wir Verbündete oder Partner - für Beratung, Unterstützung, finanzielle Beteiligung, Sponsoring, Öffentlichkeitsarbeit, Abbau von Verwaltungshürden und und und. Dazu ist es wichtig, dass die Ideenträger erste Gespräche führen mit Verbündeten und Experten - und diese mit ihrer Idee überzeugen. Information ist schon deshalb notwendig, weil nur der mitmachen kann, der Bescheid weiß!

Positionierung am Markt

Die Kommune, ob Gemeinde oder Landkreis, braucht heute eine Positionierung am (europäischen) Markt. Sie braucht die aus der Wirtschaft bekannten **Alleinstellungsmerkmale!** Neben den „harten“ Standortfaktoren wie Arbeitsplatzangebot, Verkehrsanbindung, Infrastrukturausstattung und Flächenangebot spielen zunehmend „weiche“ Faktoren wie Naturnähe, Kulturangebot, Einrichtungen für Sport und Freizeit oder bürgerschaftliches Engagement, Sozialklima, Offenheit und hoher Bildungs- und Qualifizierungsstand der Bürger und der Kommunalverwaltung eine große Rolle. Selbstverständlich kommt dann auch die Nachfrage nach dem Anschluss an die "Datenautobahn" wie z.B. die Breitbandverkabelung (Thema IuK!!).

Letztlich geht es um Standortvorteile, die auf dem Prinzip der Nachhaltigkeit aufbauen und eine Lebensqualität bieten, die in vielen Ballungsräumen längst verloren gegangen ist. Diese Standortfaktoren werden von der Wirtschaft wieder hoch geschätzt und bewertet und können deshalb zur Ansiedelung neuer qualitativer Arbeitsplätze einen erheblichen Beitrag leisten.

8. Partner (bei) der Kommunalentwicklung

Verändertes Verständnis der Staats- und Kommunalverwaltungen

Im Zuge des veränderten Rollenverständnisses des Staates, wie es im Leitbild des Aktivierenden Staates zum Ausdruck kommt, haben auch die Verwaltungen ein neues Selbstverständnis entwickelt. Es geht um die vier Rollen des „**Gewährleisters**“, „**Regulierers**“, „**Produzenten**“ (in Kernbereichen) und aktivierenden „**Ermöglichs**“ oder/und Animators, Motivators und Moderators (BMI, 1999).

Da die Kommunen sich, wie geschildert, von Vorsorge- und reinen Dienstleistungseinrichtungen zu aktivierenden Entwicklungsagenturen wandeln (müssen), brauchen sie unterstützende Verwaltungen, die im Sinne von Ermöglichs mit modernen Methoden Hilfe zur Selbsthilfe bieten.

Sie wird vor allem gebraucht bei

- Erarbeitung von Strategien und Konzepten
- gemeindeübergreifenden Landentwicklungen und Dorferneuerungen
- Betreuung und Begleitung von Prozessen

- Initiierung und Koordinierung von Bürgerbeteiligung und Bürgerengagement vor dem Hintergrund einer aktiven Bürgergesellschaft
- Projektmanagement
- Öffentlichkeitsarbeit
- Förderung und Finanzierung (Zugang zu Programmen, Sponsoring, Abstimmung der zur Verfügung stehenden Finanzmittel auf allen Seiten)
- Flächenmanagement und Bodenordnung zur eigentums- und sozialverträglichen Realisierung (raumbedeutsamer) Planungen und zur Lösung von Nutzungskonflikten
- rechtlicher Absicherung.

Besonders die kleineren Gemeinden wünschen sich **Kompetenzzentren** oder **Serviceagenturen**, die sie bei ihrer Entwicklung unterstützen. Im ländlichen Raum und für ländliche Gemeinden betreuen und begleiten heute schon solche Prozesse insbesondere die Direktionen für Ländliche Entwicklung. Sie sind immer mehr im Sinne des Anforderungsprofils von Bürgermeister Michael Pelzer, Gemeinde Weyarn tätig.

Ländliche Gemeinden brauchen professionelle Begleiter, die

- zuhören
- erkennen
- rückfragen
- vernetzen
- moderieren
- koordinieren
- steuern
- über Instrumente, Förderungen und Planungsabläufe beraten
- „Vorbereitung, Planung und Umsetzung in einem Guss“ anbieten und ermöglichen können („Facilitator“)

Stellv. Landrat und 1. Bgm. M. Pelzer,
Dorferneuerungs-Gemeinde Weyarn

Bei den größeren Städten kommt dieses neue Rollenverständnis zunächst auf die eigene Kommunalverwaltung zu. Städtetagspräsident Josef Deimer (a.a.O.): *„Kommunalpolitik und Verwaltung befinden sich in einem Prozess, der darauf gerichtet ist, die Bürger und Bürgerinnen als die 'Auftraggeber' des kommunalen Handelns zu sehen... Neben die Modernisierung der Verwaltung kommt damit als ebenso wichtiger Aspekt einer zukunftsgerichteten Kommunalpolitik der Ausbau der kommunalen Unterstützung der Bürgerbeteiligung.“*

Und die Wirtschaft?

Es ist keine Frage, dass von diesem veränderten Rollenverständnis der Verwaltungen auch Auswirkungen auf das Selbstverständnis der Wirtschaft und der entsprechenden Interessensverbände ausgehen sollten, dies um so mehr, als im Zuge des Konzepts des Aktivierenden Staates gerade den Public Private Partnerships im Zweiten und Dritten Sektor (A. Zimmer, 2001) eine überragende Bedeutung zukommt. Diese Partnerships können nicht einseitig und eindimensional ökonomisch gerichtet, sondern müssen gegen- und vielseitig sein. Vor allem sollten Wirtschaftsunternehmen und Vertreter des Dritten Sektors in Zeiten einer Aktiven Bürgergesellschaft ihre neu entdeckte Corporate Citizenship auch auf Kommunalpolitik und Kommunale Entwicklungsprozesse im vorgeschilderten Sinne ausdehnen oder dort verstärken (s. z.B. W. Conradi, 2001).

Dies bedeutete eine wunderbare Rückkehr zu den wahren Ursprüngen und tragenden Säulen kommunalen Gemeinwesens und früher bürgerschaftlicher Stadtgründungen! Es ist kein Zufall, dass in einem der schönsten Rathäuser in einer der schönsten Städte unseres Kontinents, in Siena, der große Ambrogio Lorenzetti 1338/39 die unvergänglichen Fresken über „gute“ und „schlechte Regierungskunst“, also über Good and Bad Urban Governance schuf. Die Botschaft von Good Governance bereits im 14. Jahrhundert: Es geht um das Miteinander, das Gemeinsame, das Gemeinwohl!

Literatur

- Auweck, F., P. Jahnke (2001): Regionale Landentwicklung – Zur Methodik eines neuen Instruments für die Entwicklung des ländlichen Raumes. Z. f. Landnutzung und Landentwicklung, 1, 36 – 43.
- Beck, U. (2001): Zivilgesellschaft light? In: Süddeutsche Zeitung Nr. 142, S. 15 v. 23./24.06.2001
- Buhl, H. (2000): Neue Wege der Partnerschaft zwischen Kommunalpolitik und Bürgern - ermutigende Beispiele und Ideen aus Sonthofen. In: Glück/Magel (Hrsg.) „Neue Wege in der Kommunalpolitik. Durch eine neue Bürger- und Sozialkultur zur Aktiven Bürgergesellschaft.“ Jehle Rehm, München

- Bundesministerium des Innern (1999): Moderner Staat – Moderne Verwaltung. Das Programm der Bundesregierung. www.staat-modern.de
- Busse, J. (2001): Gemeindeentwicklung – wohin? Im Zeichen einer aktiven Bürgergesellschaft – Neue Anforderungen an die Planungsinstrumente und –prozesse. In: BayGTzeitung H. 6/2001
- Conradi, W. (2001): Werte schaffen durch gesellschaftliches Engagement: Corporate Citizenship bei Siemens. Begrüßung zum Symposium „Bürgergesellschaftliches Engagement – soziales Kapital fördern und nutzen.“ Siemensforum München, 12./13.07.2001 (Manuskript)
- Deimer, J. (2000): Stadtpolitik für die Bürgerinnen und Bürger. In: Glück/Magel a.a.O.
- Glück, A. (2000): Bürger und Kommunalpolitik als Partner in einer Aktiven Bürgergesellschaft. In: Glück/Magel a.a.O.
- Hill, H. (2000): Die Bürgerkommune im 21. Jahrhundert. In: Glück/Magel a.a.O.
- Lars Consult (2000): Regionale Landentwicklung Unterallgäu, Arbeitsbericht
- Magel, H. (2001): Neue Strategien zur nachhaltigen Entwicklung ländlicher Räume und ihrer Siedlungen. In: 8. Pfingstsymposium der Freunde und Förderer des Zentrums für Umwelt und Kultur Benediktbeuern e.V. „Perspektiven ländlicher Räume. Nachhaltige Entwicklung im Spannungsfeld von Globalisierung und Regionalisierung.“ Don Bosco Verlag, München
- Thallmair, H. (2000): „Gemeinde 2001“ – mit dem Bürger und für den Bürger. In: Glück/Magel a.a.O.
- Zimmer, A. (2001): Dritter Sektor und soziales Kapitel. Vortrag beim Symposium am 12./13.07.2001 (s. W. Conradi a.a.O.)

Autoren:

Magel, Holger, Univ.Prof. Dr.-Ing., Ltd. Ministerialrat a.D.

Ordinarius und Inhaber des Lehrstuhls für Bodenordnung und Landentwicklung an der TUM, Präsident der Bayer. Akademie Ländlicher Raum, Mitglied des internationalen Habitat Professionals Forums (E-Mail: magel@landentwicklung-muenchen.de homepage: <http://www.landentwicklung-muenchen.de>).

Jahnke, Peter, Dr.-Ing., Architekt, Regierungsbaumeister, Ministerialrat

Leiter des Referats Dorf- und Landentwicklung im Bayer. Staatsministerium für Landwirtschaft und Forsten, Lehrbeauftragter an der FH Weihenstephan, Vorsitzender der Landesjury „Unser Dorf soll schöner werden – Unser Dorf hat Zukunft“
(E-Mail: peter.jahnke@stmlf.bayern.de).