

Jörg Bogumil / Lars Holtkamp

Bürgerkommune konkret

Vom Leitbild zur Umsetzung

1 Einleitung	3
2 Trends in Richtung Bürgerkommune.....	4
3 Leitbild der Bürgerkommune.....	6
3.1 Die Ziele der Bürgerkommune.....	6
3.2 Die Säulen der Bürgerkommune.....	7
3.3 Das gemeinsame Dach der Bürgerkommune.....	9
4 Praxisbeispiele für die Auftraggeberrolle.....	11
4.1 Allgemeine Empfehlungen.....	11
4.2 Bürgerhaushalt.....	13
4.3 Planungszelle	14
4.4 Mediationsverfahren.....	15
4.5 Perspektivenwerkstatt.....	16
4.6 Kinder- und Jugendparlament.....	17
4.7 E-Democracy.....	19
5 Praxisbeispiele für die Mitgestalterrolle.....	20
5.1 Allgemeine Empfehlungen für die Mitgestalterrolle.....	20
5.2 Bürgerstiftungen.....	21
5.3 Freiwilligenzentralen.....	22
5.4 Kinderspielplatzpatenschaften.....	23
5.5 Aufgabenübertragung an Vereine.....	23
6 Praxisbeispiele für Kundenorientierung	24
6.1 Aktives Beschwerdemanagement.....	24
6.2 Aufgabenintegrierende Anlaufstellen für Kunden.....	25
6.3 E-Government.....	26
6.4 Wettbewerb.....	28
6.5 Qualitäts- und Servicegarantien.....	29
7 Aktive Bürger brauchen eine aktive und aktivierende Kommunalpolitik.....	30
Ausgewählte Literatur.....	33

1 Einleitung

Mit der Bürgerkommune ist es so ähnlich wie mit dem Ungeheuer von Loch Ness - alle reden darüber, aber noch keiner hat sie gesehen. Im Gegensatz zum Neuen Steuerungsmodell existiert noch kein Konzept zur Bürgerkommune, das die Ziele konkretisiert und die zu realisierenden Reformmaßnahmen klar umreißen würde. Wir wollen nun in dieser Broschüre einen ersten Versuch unternehmen, ein solches Konzept für die Bürgerkommune zu entwickeln und konkrete Handlungsempfehlungen für die kommunale Praxis zu geben. Denn ohne konkrete Handlungsempfehlungen droht der Bürgerkommune dasselbe Schicksal wie dem Ungeheuer von Loch Ness – sie wird Fiktion bleiben.

In dieser Broschüre stützen wir uns einerseits auf Ergebnisse unseres Forschungsprojekts „Bürgerkommune“, das von der Hans-Böckler-Stiftung finanziert wird (<http://www.fernuni-hagen.de/POLAD/Projekt.htm>). Andererseits beruhen viele Schilderungen auch auf praktische Erfahrungen, die wir als Ratsmitglieder und als Berater von Kommunen gesammelt haben.

Die Broschüre gliedert sich in einen kürzeren, etwas allgemeineren Teil und in einen längeren Teil mit konkreten Handlungsempfehlungen. Im allgemeinen Teil soll in Kapitel 2 geklärt werden, warum die Bürgerkommune momentan so beliebt ist und ob es sich bei der Bürgerkommune nur um eine kurzlebige Modewelle handelt. Im dritten Kapitel wird ein Leitbild der Bürgerkommune entwickelt, das eine erste Orientierung geben soll, wie sich zukünftig Kommunalpolitik und Kommunalverwaltung verändern sollen. Im konkreteren Teil werden im Kapitel 4 bis 6 verschiedene Instrumente für die Beteiligung von Bürgern vorgestellt und einige Praxistipps gegeben. Im Vordergrund der Analyse stehen hierbei diejenigen Instrumente, die kommunal gestaltbar sind, also die nicht in den jeweiligen Gemeindeordnung festgeschrieben sind. Zu jedem Instrument wurden außerdem die interessantesten Internetlinks zusammengestellt, die eine vertiefende Beschäftigung mit einzelnen Instrumenten ermöglichen sollen. Im letzten Kapitel wird dann abschließend aufgezeigt, dass die Bürgerkommune nur realisiert werden kann, wenn die Kommunalpolitik mitzieht. Bürgerkommune bedeutet aus unserer Sicht gerade nicht, dass die Kommunalpolitik funktionslos wird und es der Bürger zukünftig alleine richten wird, sondern aktive Bürger brauchen eine aktive und aktivierende Kommunalpolitik.

2 Trends in Richtung Bürgerkommune

Aus unserer Sicht führen fünf langfristige Trends zur Konjunktur der Bürgerkommune. Da diese Trends auch in den nächsten Jahren weiter anhalten dürften, gehen wir davon aus, dass die Bürgerkommune keine kurzfristige Modewelle ist, sondern auch in den nächsten Jahren noch auf der öffentlichen Agenda stehen wird. Kommen wir nun aber zu den einzelnen Trends:

(1) An erster Stelle ist hier die bundesweite Reform der Gemeindeordnungen zu nennen, die dazu geführt hat, dass mit der Direktwahl des Bürgermeisters und der Möglichkeit von Bürgerbegehren Elemente der *direkten Demokratie* eingeführt wurden. Zusätzlich wurden in vielen Bundesländern den Wählern durch Kumulieren und Panaschieren mehr Möglichkeiten bei der Ratswahl gegeben die Wahlvorschläge der Parteien zu beeinflussen. Allerdings gibt es bei allen Vereinheitlichungstendenzen dennoch wichtige Unterschiede zwischen den Bundesländern zu konstatieren, wie die folgende Tabelle verdeutlicht.

Tabelle 1: Neue Beteiligungsmöglichkeiten durch rechtliche Veränderungen (Holtkamp 2001)

	Direktwahl Bürgermeister	Bürgerbegehren (Bb)	Unterschriftenqu orum (Bb)	Zustimmungsqu orum (Bb)	kumulieren und panaschieren
Baden- Württemberg	ja	ja	5-10%	30%	ja
Bayern	ja	ja	3-10%	10-20%	ja
Brandenburg	ja	ja	10%	25%	ja
Hessen	ja	ja	10%	25%	nein
Mecklenburg- Vorpommern	ja	ja	2,5-10%	25%	ja
Niedersachsen	ja	ja	10%	25%	ja
Nordrhein- Westfalen	ja	ja	6-10%	25%	nein
Rheinland-Pfalz	ja	ja	6-15%	30%	ja
Saarland	ja	ja	5-15%	30%	nein
Sachsen	ja	ja	15%	25%	ja
Sachsen-Anhalt	ja	ja	6-15%	30%	ja
Schleswig- Holstein	ja	ja	10%	25%	nein
Thüringen	ja	ja	20%	25%	ja

Bei verschiedenen wissenschaftlichen Untersuchungen hat sich gezeigt, dass es bei der Direktwahl des Bürgermeisters für den Kandidaten wichtig ist, sich bürgernah zu präsentieren. Gerade in etwas größeren Städten kann diese Eigenschaft des amtierenden Bürgermeisters durch eine verstärkte Beteiligung der Bürger und eine forcierte Kundenorientierung der Verwaltung vermittelt werden. Neben der Direktwahl

führen auch die Bürgerbegehren zu einem verstärkten Einsatz von freiwilligen Beteiligungsangeboten. Sei es, um einen Bürgerentscheid zu verhindern oder die polarisierte Stimmung nach einem gescheiterten Bürgerentscheid zu glätten, freiwillige Beteiligungsangebote kommen in diesem Zusammenhang zunehmend zum Einsatz. Im Kern geht es den (regierenden) kommunalen Entscheidungsträgern um eine *höhere Bürgerzufriedenheit mit kommunalen Dienstleistungen und Planungsprojekten*, damit die Bürger von ihren zunehmenden Vetopositionen keinen Gebrauch machen.

(2) Seit Anfang der 90er Jahre wird mit dem Begriff der Politik(er)verdrossenheit ein Problem thematisiert, das sich in Deutschland Ende der 90er Jahre noch zuspitzen sollte. Dabei handelt es sich nicht nur um eine Krise der Parteien, sondern auch die realexistierende Demokratie in Deutschland wird von den Bürgern zunehmend kritisch bis zynisch beurteilt. Am ehesten scheinen die Kommunen dazu geeignet zu sein, im direkten Kontakt mit den Bürgern diese tiefgehende *Legitimationskrise* zu überwinden, indem sie die Bürger verstärkt in die *demokratische Willensbildung einbeziehen*.

(3) Verschiedene *gesellschaftliche Institutionen*, wie die Familie, die Kirche und milieugebundene Organisationen, sind aufgrund von Individualisierung und dem sog. Wertewandel in die Krise geraten. Etwas pointiert lässt sich der stattfindende Wertewandel auf die folgende Formel bringen: von der Pflichterfüllung zur Selbstentfaltung. Gegenseitige *Unterstützungsnetzwerke* sind damit voraussetzungsvoller geworden und müssen von vielen Menschen immer wieder neu geknüpft werden. Einerseits gibt es weiterhin eine große Bereitschaft anderen Menschen zu helfen und sich wenn auch in anderen Formen gesellschaftlich zu engagieren. Andererseits müssen gerade von der Kommune im Verbund mit anderen Trägern erst einmal neue Angebote geschaffen werden (z. B. Freiwilligenagenturen), die diesen neuen Motivlagen der Ehrenamtlichen nach thematisch gebundenem und zeitlich befristetem Engagement Rechnung tragen. Insgesamt sind nach empirischen Studien bis zu 34 % der Deutschen ehrenamtlich engagiert, wobei aufgrund des Wertewandels die Zahl der Engagierten in Wohlfahrtsverbänden eher rückläufig ist, während die Selbsthilfegruppen seit Jahren boomen.

(4) Seit Anfang der 90er Jahre sind viele Kommunen in eine schwere *Haushaltskrise* geraten, ohne dass für viele absehbar wäre, wie sie aus eigener Kraft aus der überwiegend durch die Lastenüberwälzung höherer föderaler Ebenen bedingten Krise herauskommen können. Einen Ausweg aus der Finanzkrise sehen sie darin, möglichst viele Aufgaben auf die Bürger zu übertragen. Sie erhoffen sich dadurch eine *Entlastung der kommunalen Haushalte*, dass die Bürger eigene Ressourcen einbringen, geringere Ansprüche an selbst produzierte Güter stellen und mit diesen auch pfleglicher umgehen als mit den „anonymen“ städtischen Angeboten.

(5) Es wird zunehmend deutlich, dass sich mit den klassischen Steuerungsmedien (Geld und Recht) immer weniger *politische Zielsetzungen* erreichen lassen. Die Steuerung setzt dann in der Regel erst ein, wenn das jeweilige Problem nur noch schwer zu lösen ist. Die Kommune als „Reparaturbetrieb“ ist zusehends ineffektiv. Wenn man zur Überwindung dieser *Steuerungskrise* aber schon bei der Entstehung der Probleme ansetzen will, hat man als Kommune kaum direkte Steuerungskompetenzen und ist auf

die Kooperation mit anderen Akteuren angewiesen. Prävention heißt somit häufig auch beteiligen.

3 Leitbild der Bürgerkommune

Im Folgenden soll ein Leitbild für die Bürgerkommune vorgestellt werden, damit man sich vorstellen kann, wohin die Reise eigentlich gehen soll. Häufig ist zu beobachten, dass in den Kommunen zwar einzelne Verwaltungsteile oder Fachausschüsse durchaus gute Initiativen zur Beteiligung von Bürgern ergreifen, aber jeder „wurschtelt“ so ein bisschen vor sich hin. Es fehlt an einem verbindenden gemeinsamen Leitbild für alle Fachbereiche, das für Politik und Verwaltungsspitze gleichermaßen gilt.

Klar ist natürlich, dass es bei dem hier vorgestellten Leitbild nur um eine erste Annäherung gehen kann und vor Ort unter Einbezug möglichst vieler Akteure genauer zu überlegen ist, welche Elemente dieses Leitbilds auch für die eigene Stadt geeignet erscheinen. So muss beispielsweise die Bürgerkommune in einem Städtchen mit 10.000 Einwohnern sicherlich anders aussehen als die Bürgerkommune in einer Metropole wie Berlin.

3.1 Die Ziele der Bürgerkommune

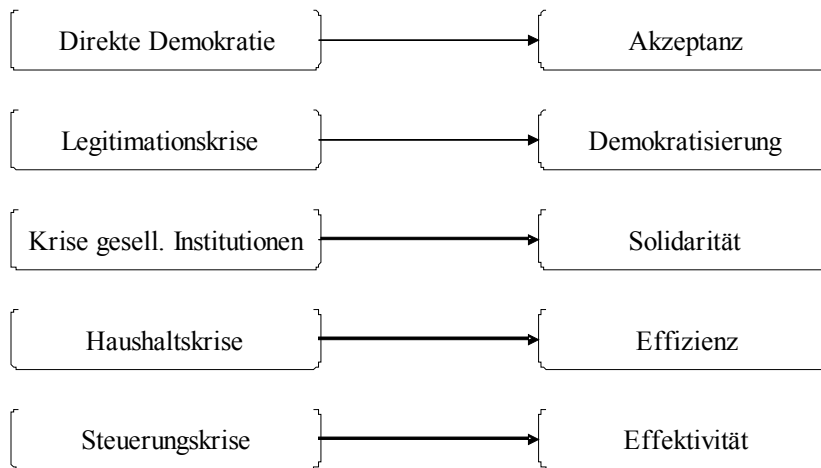
Die Ziele der Bürgerkommune ergeben sich zu einem guten Teil aus den bereits beschriebenen fünf Trends (siehe Abbildung 1).

Demnach hat die Bürgerkommune vor allem fünf Ziele:

- höhere Bürgerzufriedenheit mit kommunalen Dienstleistungen und Planungsprojekten (Akzeptanz)
- stärkere Teilnahme der Bürger an der demokratischen Willensbildung und Revitalisierung der kommunalen Demokratie (Demokratisierung)
- Stärkung der Unterstützungsnetzwerke der Bürger (Solidarität)
- Entlastung der kommunalen Haushalte (Effizienz)
- bessere Politikergebnisse im Sinne der politischen Zielsetzungen (Effektivität).

Abbildung 1

Ziele der Bürgerkommune in Abhängigkeit von kommunalen Entwicklungen



3.2 Die Säulen der Bürgerkommune

Fasst man die Aufsätze von Verwaltungspraktikern und Wissenschaftlern zusammen, scheint weitgehend Konsens darüber zu bestehen, dass in der Bürgerkommune die Kunden-, Mitgestalter- und Auftraggeberrolle gefördert werden soll.

Die Beteiligung in der Auftraggeberrolle setzt bei der kommunalen Politikformulierung und Planung an, während die Mitgestalter- und Kundenrolle v. a. in der Phase der Politikumsetzung greift. Die Kundenrolle meint eher die passive Beurteilung kommunaler Leistungen (Kundenbefragungen, Aktives Beschwerdemanagement etc.), während unter der Mitgestalterrolle das aktive Mitproduzieren der Leistungen (z. B. Pflege von Sportstätten durch Vereine) zu verstehen ist.

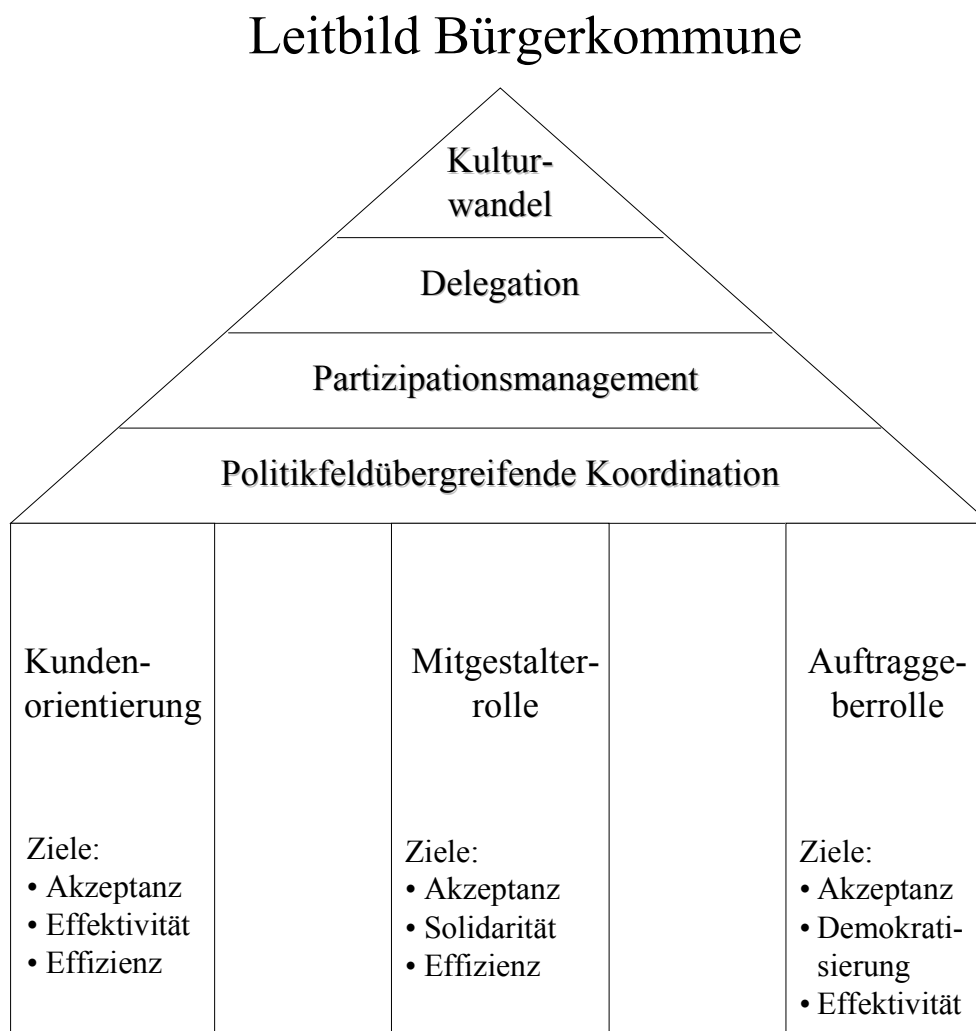
Die Beteiligungsrollen sind im unterschiedlichen Maße dazu geeignet, die Ziele der Bürgerkommune zu realisieren (siehe Abbildung 2). Während die Mitgestalterrolle beispielsweise in starkem Maße die Effizienz (z. B. Aufgabenübertragung auf Sportvereine) voranbringen kann, ist die Auftraggeberrolle in besonderem Maße dazu geeignet, die Revitalisierung der kommunalen Demokratie voranzutreiben. Anstatt die Ziele und Beteiligungsrollen der Bürgerkommune gegeneinander auszuspielen, empfiehlt sich ein Optimierungsmodell, in dem versucht wird alle Ziele der Bürgerkommune zu realisieren¹ und die Beteiligungsrollen dementsprechend gleichberechtigt zu fördern.

¹ Dabei ist zu berücksichtigen, dass in der Praxis z. T. erhebliche Zielkonflikte zu erwarten sind (z. B. Effizienz versus stärkere Teilnahme der Bürger an der Willensbildung).

Die nicht selten in der kommunalen Praxis anzutreffende Fokussierung auf die Mitgestalterrolle führt aus unserer Sicht in die Sackgasse. Die Bürger werden auch aufgrund des Wertewandels nicht schweigend ihren neuen „gesellschaftlichen Pflichten“ nachgehen, um den kommunalen Haushalt zu sanieren. Wer mit anpackt, möchte auch mitreden. Insofern hängen Mitgestalter- und Auftraggeberrolle eng miteinander zusammen.

Zu berücksichtigen ist weiterhin, dass wir unter der Kundenrolle nicht nur die Beteiligung verstehen, sondern auch die Kundenorientierung öffentlicher Dienstleistungen insgesamt. Die Bürgerkommune baut damit auf der Verwaltungsreform auf, in deren Folge zum Teil schon eine stärkere Kundenorientierung stattgefunden hat (z. B. durch die in vielen Städten eingerichteten Bürgerämter).

Abbildung 2:



3.3 Das gemeinsame Dach der Bürgerkommune

Neben diesen drei Beteiligungsrollen, die die „Säulen“ der Bürgerkommune sind, ist eine grundlegende Reform von Politik und Verwaltung unabdingbar. Kommt es nicht zu dieser Reform und werden nur vereinzelt einige Beteiligungsinstrumente ausprobiert, können die ehrgeizigen Ziele der Bürgerkommune sicherlich nur schwer erreicht werden. Diese grundlegende Reform von Politik und Verwaltung kann man als das gemeinsame "Dach" der Bürgerkommune bezeichnen. Dieses „Dach“ besteht im Wesentlichen aus vier Bausteinen:

(1) Es sollten Organisationsstrukturen geschaffen werden, die eine politikfeldübergreifende Koordination der Bürgerbeteiligung ermöglichen. Die Bürger haben zumeist nur wenig Verständnis für die unterschiedlichen Ressortgrenzen und möchten, dass ihre Probleme ihrer Lebenslage entsprechend ganzheitlich behandelt werden. So kann man beispielsweise nicht als Jugendamt ein Jugendforum durchführen und dann bei Anregungen der Jugendlichen zur Förderung des Radverkehrs sich für nicht zuständig erklären. Wenn vorab keine klaren Kooperationsabsprachen zwischen den verschiedenen Fachbereichen bestehen, ist die Umsetzung querschnittsübergreifender Beteiligungsergebnisse eher unwahrscheinlich. Weiterhin ist unter politikfeldübergreifender Koordination zu verstehen, dass für den Bürger in allen drei Beteiligungsrollen nach außen hin im Idealfall (v. a. in kleineren und mittleren Städten) nur ein zentraler Ansprechpartner zuständig ist, um ihm die übliche „Ämteralley“ zu ersparen.

(2) Erforderlich ist weiterhin ein Partizipationsmanagement, möglichst unter Beteiligung der Kommunalvertretung. Im Rahmen des Partizipationsmanagements sollen sich die kommunalen Entscheidungsträger *vor* dem Einsatz von Beteiligungsinstrumenten darüber Gedanken machen, wann, an welcher Stelle, zu welchem Thema Bürger wie zu beteiligen sind und wie die Beteiligungsergebnisse in das stark arbeitsteilige politisch-administrative System eingespeist werden sollen. Da vielfach die Kompetenzen der Kommunalvertretung berührt werden, ist dieses Partizipationsmanagement auch nicht alleine Aufgabe der Verwaltung, sondern erfordert die Einbeziehung der Kommunalvertretung. Weitere Aufgaben des Partizipationsmanagements liegen im Versuch, der bekannt *starken* Mittelschichtdominanz bei vielen Beteiligungsinstrumenten gegenzusteuern sowie zu einem nachhaltigen Umgang mit Beteiligungsressourcen zu kommen. Aus der Perspektive der Nachhaltigkeit ist die Beteiligung von Bürgern nicht per se der richtige Weg. Nicht selten gilt in der kommunalen Praxis der Satz „Beteiligung ist immer gut, auch wenn man hinterher was ganz anderes tut“. Genau dies kann aber zu verheerenden Folgen führen. Ziel sollte es vielmehr sein, dass die Bürger die Beteiligungsangebote als erfolgreich erleben und sich damit auch vorstellen können, an der nächsten Bürgerbeteiligung wieder teilzunehmen. Erfolgserlebnisse produzieren heißt aber häufig, dass ein Teil der Bürgerwünsche auch umgesetzt werden muss. Wie man dieses im Zuge des Partizipationsmanagements in der Praxis gewährleisten kann, wird in Kapitel 4 näher besprochen.

(3) Die Delegation von Verantwortung auf Stadtteilebene, dezentrale Einrichtungen und Bürgergruppen bei dementsprechender kommunaler Rahmensteuerung ist ein weiterer wichtiger Baustein der Bürgerkommune. Die Delegation führt zu erhöhten Anrei-

zen der Bürger sich an der Planung und Umsetzung lokaler Politik zu beteiligen. Die Dezentralisierungspolitik sollte sich von folgenden Prinzipien leiten lassen:

- Dezentralisierung soweit wie möglich
- zentrale Kontrolle soweit wie nötig
- und - zur Vermeidung von Schnittstellenproblemen - Ermutigung der dezentralen Ebenen zur Kooperation soweit leistbar.

(4) Last but not least ist ein umfassender Kulturwandel erforderlich, der als Lernprozess dazu führen sollte, dass die kommunalen Entscheidungsträger von sich aus auf die Bürger zugehen und die Beteiligung der Bürger eher als Bereicherung, denn als Beschneidung ihrer Kompetenzen und Gefährdung eingespielter Routinen empfinden. Kein Beteiligungskonzept, keine Dienstanweisung kann bewirken, dass die Bürgerkommune von den beteiligten Akteuren auch entsprechend umgesetzt wird. Kooperative Verhaltensweisen von Politik und Verwaltung, wie z. B. die frühzeitige umfassende Information der Bürger über wichtige kommunale Planungsvorhaben, lassen sich nicht anordnen, sondern kommen nur zustande, wenn die Akteure von diesen Verhaltensweisen überzeugt sind.

Gerade der letzte Punkt zeigt, wie weit man in vielen Städten wohl noch von der Bürgerkommune entfernt ist und dass die Umsetzung der Bürgerkommune eine sehr schwierige und langwierige Aufgabe ist. Aber das hier entwickelte Leitbild der Bürgerkommune zeigt nur das Ziel einer langen „Reise“ an, während die konkret realisierbaren kleineren Schritte im Folgenden vorgestellt werden. Denn Leitbilder sind zwar wichtig zur Orientierung, aber verharrt man auf diesem Abstraktionsniveau, bleiben sie letztlich folgenlos wie so viele politische Sonntagsreden.

Wir konzentrieren uns bei diesen kleineren Schritten auf einzelne Beteiligungsinstrumente und Maßnahmen zur Kundenorientierung, die aus unserer Sicht zu einer Erreichung der Ziele der Bürgerkommune beitragen können und die überwiegend relativ schnell realisierbar sind. Demgegenüber ist die Realisierung des „Dachs“ der Bürgerkommune eher langfristig möglich und die Umsetzungsmöglichkeiten dürften von Kommune zu Kommune sehr stark variieren.

4 Praxisbeispiele für die Auftraggeberrolle

Mit der Förderung der Auftraggeberrolle – also der stärkeren Beteiligung der Bürger an Planungsprozessen – werden vor allem die folgenden Ziele der Bürgerkommune anvisiert: höherer Akzeptanz, stärkere Demokratisierung und höhere Effektivität durch die Nutzung des Wissens der Bürger.

In den letzten Jahren wurden immer wieder neue Beteiligungsverfahren in der kommunalen Praxis eingeführt. Will man sich einen ersten Überblick über die stetig steigende Zahl von Beteiligungsverfahren verschaffen, empfehlen sich zwei grundlegende Unterscheidungen. Erstens ist zu unterscheiden zwischen dialogorientierten und nicht dialogorientierten Verfahren. Dialogorientiert sind häufig beispielsweise die Bürgerforen in der Lokalen Agenda, in denen eine begrenzte Zahl von Teilnehmern meist unter der Anleitung eines Moderators relativ intensiv einzelne Themen diskutiert. Demgegenüber sind Bürgerversammlungen beispielsweise im Rahmen der Bauleitplanung in der Regel nicht-dialogorientierte Beteiligungsinstrumente, weil es meist nicht zu einem intensiven Gedankenaustausch zwischen den Beteiligten kommen kann, sondern nur kurze Fragen gestellt oder Positionen bezogen werden, auf die die Verwaltung dann reagiert, während die gemeinsame Lösung von Problemen in großen Bürgerversammlungen nur selten möglich ist.

Zweitens ist zwischen zeitlich befristeten und dauerhaft institutionalisierten Verfahren, wie z. B. den Kinder- und Jugendparlamenten zu unterscheiden. Aus diesen beiden Kriterien ergibt sich die folgende Vier-Felder-Tabelle, in die wir beispielhaft einige Beteiligungsinstrumente eingetragen haben.

Tabelle 2:

	punktueller Beteiligung	dauerhafte Beteiligung
dialogorientiert	<ul style="list-style-type: none"> • Bürgerforen • Planungszellen • Mediationsverfahren • Perspektivenwerkstatt • E-Democracy 	<ul style="list-style-type: none"> • Ausländerbeiräte • Kinder- und Jugendparlamente
nicht-dialogorientiert	<ul style="list-style-type: none"> • Bürgerversammlungen • Bürgerbefragungen 	<ul style="list-style-type: none"> • turnusmäßig wiederholte Bürgerbefragungen

4.1 Allgemeine Empfehlungen

Gerade die punktuell dialogorientierten Beteiligungsverfahren boomen in den letzten Jahren. Sie kommen den Bedürfnissen der Bürger entgegen, die sich immer mehr nur zu ausgesuchten Themen befristet engagieren möchten, dabei aber mehr Mitsprachemöglichkeiten haben wollen als bei den klassischen Bürgerversammlungen. Insofern spricht also auch aus unserer Sicht vieles für den verstärkten Einsatz von punk-

tuell dialogorientierten Instrumenten. Allerdings erzeugen diese Instrumente hohe Erwartungen der Bürger an die Umsetzung von Beteiligungsergebnissen, die sie aufgrund ihrer mangelhaften institutionellen Einbettung nicht immer gewährleisten können. Die hohen Erwartungen der Bürger resultieren aus dem stärkeren Engagement beispielsweise im Vergleich zu dem Ausfüllen eines Fragebogens im Rahmen einer Bürgerbefragung. Auch die institutionelle Einbettung von dauerhaften Beteiligungsgremien (z. B. Beiräte, die wiederum an Fachausschüsse angebunden sind) dürfte deutlich erfolversprechender sein als bei punktuell dialogorientierten Verfahren.

Deswegen erfordern gerade punktuell dialogorientierte Instrumente ein verstärktes Engagement von Politik und Verwaltung im Zuge des Partizipationsmanagement, damit es für die Bürger zu positiven Beteiligungserfahrungen kommen kann.

Um eine höhere Verbindlichkeit von Beteiligungsergebnissen für Politik und Verwaltung zu erreichen, sollte das kommunalpolitische Umfeld möglichst frühzeitig auf diese punktuell dialogorientierten Bürgerbeteiligungsinstrumente abgestimmt werden:

- Vorab sollte geklärt werden, wie die Beteiligungsergebnisse in der arbeitsteiligen und überwiegend sektoral zugeschnittenen Verwaltungs- und Ausschussstruktur beraten und umgesetzt werden können. Hierbei können sog. Lenkungskreise für Politik und Verwaltung eine wichtige Funktion erfüllen.
- Weiterhin sollte vorab möglichst ein interfraktioneller Konsens angestrebt werden, um die Kontinuität nach Wahlen zu gewährleisten und hitzige parteipolitische Auseinandersetzungen über Bürgerbeteiligung in der Öffentlichkeit zu vermeiden.
- Parallel zur Bürgerbeteiligung sollten Politik und Verwaltung soweit als möglich darauf verzichten, wichtige Beschlüsse in beteiligungsrelevanten Fragen zu fällen.
- Kommunalpolitiker sollten als *Zuhörer* an der Bürgerbeteiligung teilnehmen, um zu zeigen, dass sie die Bürgerbeteiligung ernst nehmen.
- Die Beteiligungsverfahren sollten so „getimt“ werden, dass die Beteiligungsergebnisse zügig in die aktuelle Haushaltsplanung einfließen können. Wenn ein Monat nach dem der Haushaltsplan verabschiedet wurde erst die Beteiligungsergebnisse vorgestellt werden, ist eher damit zu rechnen, dass die Pläne, wenn überhaupt, nur sehr zögerlich umgesetzt werden.
- Die Umsetzung der Beteiligung sollte für die Bürger transparent gemacht werden. So kann man beispielsweise vorher festlegen, dass ein Jahr nach der Beendigung eines Beteiligungsprojektes eine Podiumsdiskussion mit den Vertretern der verschiedenen Fraktionen oder eine Informationsveranstaltung der Verwaltung über den Umsetzungsstand der Beteiligungsergebnisse stattfindet. Dies dürfte Politik und Verwaltung zur Umsetzung von Beteiligungsergebnissen anspornen. Denn wer steht schon gerne nach einem Jahr mit leeren Händen vor den Bürgern?

Neben diesen eher verfahrensmäßigen Ratschlägen ist auch darauf hinzuweisen, dass sich nicht jedes Thema für dialogorientierte Verfahren eignet. Die Themen sollten von Politik und Verwaltung überwiegend so zugeschnitten werden, dass auch Beteiligungsergebnisse hinterher umgesetzt werden können. Die Themen dürfen in der Regel auf Dauer nicht zu abstrakt sein (Negativbeispiel: zu lange Leitbildentwicklungen bei der Lokalen Agenda) und es müssen in diesen Themenbereichen auch kommunale Handlungsspielräume bestehen. Das heißt

natürlich nicht, dass bei abstrakten Themen oder Themen mit geringen kommunalen Handlungsspielräumen auf Bürgerbeteiligung in jedem Fall zu verzichten ist. In diesen Fällen empfehlen sich dann aber eher nicht dialogorientierte Instrumente, wie z. B. Bürgerbefragungen, die bei Bürgern eine etwas geringere Erwartungshaltung erzeugen.

4.2 Bürgerhaushalt

In Deutschland wurde der Bürgerhaushalt Ende der 90er Jahre v. a. in kleineren Gemeinden erprobt, wie z. B. in Mönchweiler im Schwarzwald (ca. 3200 Einwohner) und im badischen Blumenberg (10800 Einwohner). In relativ kurzer Zeit zogen aber auch etwas größere Städte nach (Neustadt an der Weinstraße, Groß-Umstadt und Rheinstetten).

Beim Bürgerhaushalt kann man drei Stufen des Einbezugs des Bürgers in die Haushaltspolitik unterscheiden. Die Rede ist vom Informieren, vom Beteiligen und vom Delegieren von Budgetverantwortung. Fangen wir mit dem geringsten Grad des Einbezugs des Bürgers an.

Eine bessere Information über den Haushalt ist sicherlich für jede Stadt anzustreben. Bessere Informationen können insbesondere das Kostenbewusstsein der Bürger und der Ratsmitglieder stärken. Die Haushaltsplanung – sei sie nun kameralistisch oder doppisch – und auch das produktbezogene Haushaltsbuch überfordern sowohl den Bürger als auch einige Ratsmitglieder.

Zur Beschreibung des Haushaltsplanes sollten deshalb wenige aussagekräftige Kennziffern erarbeitet werden. Hierbei sollte für wichtige Kennziffern ein interkommunaler Vergleich angestrebt werden (z. B. Hebesätze, Fehlbeträge, Verschuldung pro E.), was es Bürgern aber auch Ratsmitgliedern erheblich erleichtern würde, die Haushaltssituation der Stadt differenzierter einzuschätzen. Weiterhin sollte man sich auf die größeren Haushaltspositionen konzentrieren, die kurzfristig veränderbar sind (v. a. Investitionen).

In den Städten mit Bürgerhaushalt in Deutschland werden die Bürger über unterschiedliche Kanäle über den Haushalt informiert, wobei häufig unterschiedliche Informationsmedien kombiniert werden: ausführliche Broschüren an alle Haushalte, Broschüren zum „Runterladen“ im Internet, Informationssäulen im Gemeindegebiet, Beilage zur Tageszeitung und Pressekonferenzen.

Mit steigender Gemeindegröße wird es aus Kostengründen schwieriger alle Haushalte umfangreich beispielsweise mit Broschüren zu informieren. Es ist gleichzeitig aufgrund von wissenschaftlichen Studien davon auszugehen, dass sich die Bürger in Kleinstädten eher für die kommunale Haushaltspolitik interessieren als die Großstädter.

Nach der Information kann dann die zweite Stufe des Bürgerhaushalts folgen – die Beteiligung der Bürger an der Haushaltsplanung. Im Rahmen des Bürgerhaushaltes wurden die Bürger v. a. durch Bürgerbefragungen oder durch Bürgerforen beteiligt. Die Resonanz der Bürger und der Kommunalpolitik auf diese Angebote waren bisher sehr unterschiedlich. Vonseiten der Ratsmitglieder wird zum Teil nicht zu Unrecht befürchtet, dass die Bürgerbeteiligung an der Haushaltsplanung die Kernkompetenzen

des Gemeinderats aushöhlen kann. Deswegen ist gerade beim Bürgerhaushalt auf einen sehr intensiven Einbezug der Kommunalpolitik zu achten.

Die Delegation von Budgetverantwortung bezieht die Bürger und Vereine am stärksten in die Haushaltspolitik ein. Sehr positive Erfahrungen wurden beispielsweise mit der Übertragung von Budgetmitteln auf Stadtsportvereine gesammelt (z. B. in Arnsberg und Münster), die dann die Fördergelder selbstverwaltet an die einzelnen Vereine ausschütten. Damit werden die Ratsmitglieder von Entscheidungen über sehr kleine Summen entlastet, die häufig eher zu Missgunst führen. Die Stadtsportverbände können hingegen viel problemnähere und damit auch stärker akzeptierte Entscheidungen treffen.

Praxistipps:

Als Faustformel lässt sich für Bürgerbeteiligung allgemein festhalten: Je mehr Zeit und Arbeit der Bürger investieren muss, desto eher erwartet er eine Umsetzung der Beteiligungsergebnisse. Wenn es in einer Stadt aber kaum finanzielle Spielräume gibt (z. B. wenn der Verwaltungshaushalt nicht mehr ausgeglichen werden kann), ist nur sehr begrenzt mit der Umsetzung von Beteiligungsergebnissen zu rechnen. In diesen Fällen empfiehlt sich eher für die Bürger weniger zeitaufwendige Bürgerbefragungen durchzuführen.

Links:

<http://www.buergerhaushalt.de>

<http://www.emsdetten.de/rathaus/verwaltung/buergerhaushalt/ergebnisse.php>

<http://www.rheinstetten.de/agenda21/>

4.3 Planungszelle

Bei der Planungszelle wird aus den Bürgern einer Stadt eine Zufallsstichprobe gezogen, und diese Bürger werden zu einem ca. 5 Tage dauernden Diskussionsprozess eingeladen. Eine Planungszelle umfasst in der Regel ca. 15 bis 30 zufällig ausgewählte Teilnehmer, um von der Teilnehmerzahl überhaupt einen konstruktiven Dialog zu ermöglichen. Peter Dienel, der dieses Verfahren bereits Anfang der 70er Jahre erfunden hat, empfiehlt in der Regel mehrere Planungszellen zu einem Thema arbeiten zu lassen. Die beteiligten Bürger sollen von ihren sonstigen Verpflichtungen befreit werden und für Verlust von Frei- und Arbeitszeit entschädigt werden. Unabhängige Prozessbegleiter sollen darüber hinaus eine strukturierte Diskussion in der Planungszelle ermöglichen und insbesondere darauf achten, dass auch nicht so artikulationsstarke Teilnehmer zu Wort kommen. In der Durchführungsphase des Planungszellenverfahrens arbeiten die Bürger im Plenum und in Kleingruppen sowie in Einzelarbeit. Kennzeichnend für die Plenumsveranstaltungen ist die Informationsaufnahme. Die Teilnehmenden hören z. B. Kurzreferate, um mit der Problematik zunächst einmal vertraut zu werden; durch Hearings und Stellungnahmen von Experten und Interessenvertretern werden relevante Informationen in den Prozess getragen. Die Arbeit in den Kleingruppen von ca. fünf Personen dient primär dem Gespräch und der Informationsverarbeitung. Die Hemmschwelle für aktives Teilnehmen ist in einem solchen Kreis

gering. Die Protokolle der Kleingruppensitzungen sowie die individuellen Bewertungsbogen werden von den Prozessbegleitern zu einem Abschlussbericht zusammengefasst und dem Auftraggeber wird eine Empfehlung in Form eines Bürgergutachtens überreicht. Von 1975-1996 wurde die Planungszelle nur ca. 15-mal bei kommunalen Planungsvorhaben in Deutschland eingesetzt. Der entscheidende Vorteil der Planungszelle besteht darin, dass sich hier nicht der Club der "üblichen Verdächtigen" trifft wie bei den meisten anderen Beteiligungsangeboten. Mit der Planungszelle kann man Bürger an die Politik heranführen, die vorher nicht in Parteien und Verbänden organisiert waren und die nicht zum klassischen „Bildungsbürgertum“ gehören. Gerade diese Bürger sollten aber eine sehr wichtige Zielgruppe von Bürgerbeteiligung sein, wenn man Politikverdrossenheit wirklich abbauen will.

Praxistipps:

Die Planungszelle, von der Universität Wuppertal durchgeführt, kostet mehrere 100000 Euro. Dies können sich viele Kommunen nicht leisten. Mittlerweile hat man aber in anderen Kommunen (z. B. in der Stadt Waltrop zur Planung eines Jugendcafes) wesentlich kostengünstigere Varianten entwickelt, indem man beispielsweise auf die Freistellung verzichtet und die Planungszelle stattdessen an mehreren Wochenenden stattfinden lässt.

Links:

<http://www.uni-wuppertal.de/FB1/planungszelle/>
<http://www.hlz.hessen.de/polis/polis28.pdf>

4.4 Mediationsverfahren

Bei Mediationsverfahren versucht ein unparteiischer Mediator, unterschiedliche Konfliktparteien an einen Tisch zu bringen und im Rahmen eines Diskussionsprozesses eine einvernehmliche Lösung zu finden.

An Mediationsverfahren nehmen häufig ausschließlich Verbände teil, so dass sie prinzipiell nicht jedem Bürger offen stehen. Ziel sollte es sein, möglichst viele *betroffene* Interessengruppen an diesem Verfahren zu beteiligen und die nicht so organisationsstarken Interessen (Bürgerinitiativen, Umweltverbände etc.) bei Bedarf zu unterstützen, um einen von allen akzeptierten Konsens zu erzielen.

Schwerpunktmäßig wurden Mediationsverfahren in Deutschland v. a. in der Umweltpolitik und dort speziell zur Klärung von Standortfragen eingesetzt (z. B. Standorte für Abfallentsorgungsanlagen). In den 90er Jahren wurden bereits ca. 40 Mediationsverfahren bei Planungsvorhaben mit kommunalem Bezug in der deutschen Umweltpolitik durchgeführt.

Praxistipps:

In Deutschland hat man in den meisten Mediationsverfahren bei Standortkonflikten keinen Konsens erzielen können. Insofern bieten sich Mediationsverfahren, wenn überhaupt, bei eher kleineren Konflikten an.

Links:

<http://www.hlz.hessen.de/polis/polis28.pdf>
http://www.mediate.de/texte/zkm_01.htm

4.5 Perspektivenwerkstatt

Ziel der Perspektivenwerkstatt ist es innerhalb von fünf Tagen zu konkreten Lösungsvorschlägen beispielsweise für die Probleme eines Stadtteils unter starker Beteiligung der Bürger zu kommen. An einer Perspektivenwerkstatt nehmen in der Regel mehrere hundert interessierte Bürger teil, die in kleineren Arbeitsgruppen in einen Dialog treten können. Die Perspektivenwerkstatt wird von einem Moderatorenteam geleitet, das sich aus Experten aus unterschiedlichsten Bereichen zusammensetzt. Diese Experten haben neben der Leitung die Aufgabe aus den Anregungen der Bürger konkret realisierbare Vorschläge zu entwickeln und diese zu visualisieren, um sie dann anschließend wieder mit den Bürgern zu diskutieren. Bereits vor Beginn der Perspektivenwerkstatt wird in einer Lenkungsgruppe auch die Kommunalpolitik miteinbezogen. Diese Lenkungsgruppe begleitet die Perspektivenwerkstatt bis zur Umsetzung der Beteiligungsergebnisse.

Bisher wurde die Perspektivenwerkstatt in Deutschland nur in wenigen deutschen Städten umgesetzt (Essen, Arnsberg etc.).

Die Perspektivenwerkstatt bietet gegenüber anderen dialogorientierten Verfahren zwei entscheidende Vorteile:

Erstens ist es möglich sehr viele Bürger gleichzeitig an der Planung intensiv zu beteiligen und zweitens sorgt der Einbezug der Experten dafür, dass wirklich sehr konkrete Lösungen erarbeitet werden. Der „Haken“ daran ist nur, dass das Verfahren 100000 bis 200000 Euro kostet. Allerdings übersteigt diese Mischung aus starker Bürger- und Expertenbeteiligung häufig den Erkenntnisgewinn reiner Expertengutachten, die nicht selten auch in dieser Preislage liegen können. Angesichts der nicht unbedeutlichen Kosten der Perspektivenwerkstatt empfiehlt sich v. a. ein Einsatz bei der Diskussion wichtiger Stadtentwicklungsprobleme, die in eine konkrete (Bebauungs-) Planung münden soll.

Praxistipps:

Gerade bei einem für den Bürger so zeitaufwendigen Verfahren möchten die Bürger eine schnelle Umsetzung von Beteiligungsergebnissen sehen. Da Perspektivenwerkstätten vor allem bei komplexen Planungsfragen angewendet werden sollen, ist häufig nicht mit einer schnellen Umsetzung zu rechnen. Deswegen sollte man sich große Mühe geben, wie dies beispielsweise in Arnsberg geschehen ist, den Planungsfortschritt (u. a. im Internet) dauerhaft zu dokumentieren und kleinere leicht zu realisierende Bürgerwünsche schnell zu erledigen.

Links:

<http://www.perspektivenwerkstatt-essen.de/lese/lese.htm>
<http://www.perspektivenwerkstatt.de>

4.6 Kinder- und Jugendparlament

Kinder- und Jugendparlamente sprießen in den letzten Jahren wie Pilze aus dem Boden. Mittlerweile gibt es beispielsweise in NRW in jeder zehnten Gemeinde eine solches Gremium. Kinder- und Jugendparlamente werden in der Regel direkt gewählt und eine relativ hohe Wahlbeteiligung ist v. a. dann zu erwarten, wenn die Wahlen in den Schulen abgehalten werden. Die Wahlen erfolgen in der Regel alle zwei bis drei Jahre. Die Kinder- und Jugendparlamente sind zuständig für alle Fragen, die ihre Altersgruppe betreffen und die einen kommunalen Bezug haben. Neben der Beratung der Fachausschüsse verfügen die Kinder- und Jugendparlamente z. T. über einen kleineren Finanztopf, über den sie selbst entscheiden können.

Kinder- und Jugendparlamente haben insbesondere den Vorteil, dass sich in ihnen Kinder- und Jugendliche dauerhaft beteiligen können und damit unabhängig sind davon, ob eine Beteiligung der Jugendlichen dem Rat und der Verwaltung gerade in den „Kram“ passt oder nicht. Damit entsteht ein dauerhaftes „Sprachrohr“ von Jugendlichen und eine institutionalisierte Lobby für Jugendliche.

Michael C. Hermann hat in seiner mittlerweile zum Standardwerk gewordenen Dissertation über Jugendparlamente in Baden-Württemberg aber auch einige Probleme dieser Gremien bei der Befragung der Mitglieder herausgearbeitet:

- Nicht selten wurde seitens der Jugendlichen eine mangelnde Umsetzung ihrer Beschlüsse beklagt.
- Die Jugendparlamente werden häufig von Erwachsenen durch die Sitzungsleitung und die Beschlussvorlagen sowie durch die Organisation des Wahlverfahrens dominiert.
- Die Beratungen sind zu stark an parlamentarischen Regeln ausgerichtet, was die Motivation zur Mitarbeit gefährden kann.

Ein Teil dieser Probleme lässt sich aber durch die folgenden Maßnahmen reduzieren.

Praxistipps:

Die Jugendparlamente sollten stärker projektorientiert und themenzentriert arbeiten, was den Bedürfnissen von Jugendlichen entgegenkommen dürfte.

Die Jugendparlamente sollten gut an den Jugendhilfeausschuss angebunden werden, um eine bessere Umsetzung von Beteiligungsergebnissen zu ermöglichen (Mitgliedschaft oder zumindest ständige Teilnahme eines Vertreters des Jugendparlamentes am JHA).

Die Jugendlichen sollten intensiv von *einem* Verwaltungsmitarbeiter unterstützt werden, der sich in inhaltlichen Fragen weitgehend zurückhalten sollte. Zwar ist eine starke Dominanz von Erwachsenen zu vermeiden, aber ohne stetige Unterstützung seitens der Verwaltung sind die Kinder- und Jugendparlamente in der Regel kaum überlebensfähig.

Links:

<http://www.ph-weingarten.de/homepage/hochschule/projekte/interne3.html>

4.7 E-Democracy

Unter E-Government versteht man die Nutzung neuer Informationstechnologien durch die Verwaltung, um kundenorientierte Zugänge und um interne Prozesse zu optimieren.

Von E-Democracy spricht man hingegen, wenn staatliche Institutionen mit Hilfe der neuen Informations- und Kommunikationstechnologien neue Partizipationschancen eröffnen. Zur Bürgerbeteiligung im Internet werden momentan v. a. punktuelle dialogorientierte Verfahren angeboten.

Ein sehr gut wissenschaftlich dokumentiertes Beispiel in diesem Bereich ist die moderierte Internetplattform im Zusammenhang mit der Entwicklung von Bebauungsplänen der Stadt Esslingen. In der baden-württembergischen Stadt mit ca. 90000 Einwohnern hatte es eine sehr kontroverse Diskussion über die Entwicklung neuer Baugebiete gegeben mit dem üblichen Widerstand der unmittelbaren Anwohner. Vor der Aufstellung des Bebauungsplanes wurden die Bürger auch in Form einer moderierten Internetplattform an der Bebauungsplanung beteiligt. Vier Wochen hatten sie die Möglichkeit über den Bebauungsplan zu diskutieren. Am Ende dieser Beteiligung gaben die teilnehmenden Bürger u. a. die folgenden Vorteile von Bürgerbeteiligung im Internet an:

- Beteiligung ist jederzeit von zu Hause aus möglich
- Man hat Zeit in Ruhe seine Diskussionsbeiträge zu formulieren.
- Man kann sich über alle wesentlichen, bisher vorgebrachten Argumente in kurzer Zeit informieren und besser auf die Argumente anderer Diskutanten eingehen.

Auffällig ist allerdings, dass, obwohl das Thema stark umstritten war, sich nur sehr wenige Bürger beteiligten. Nur 20 Bürger nahmen aktiv teil. Dies deckt sich auch mit Erfahrungen anderer Beteiligungsangebote im Internet. Damit ist *derzeit* das Internet ein Beteiligungsmedium, das gerade für eine intensive, niveauvolle Beteiligung weniger Bürger steht. Um eine niveauvolle Debatte zu ermöglichen, ist weiterhin eine kontinuierliche Moderation zwingend erforderlich, die auf dem Markt ca. 10000 bis 30000 Euro kostet. Weiterhin konnte im Esslinger Fallbeispiel natürlich auch keine Einigung mit den Anwohnern erzielt werden (siehe Standortkonflikte bei Mediationsverfahren 4.4).

Praxistipps:

Gerade bei diesen Internetangeboten ist es wichtig, dass sich die Kommunalpolitik aktiv einbringt und geregelt wird, wie die Ergebnisse dieser Internetforen in die Fachausschüsse eingespeist werden können. Ansonsten werden die Bürger wenig Vertrauen in die Ernsthaftigkeit dieser neuen Internetangebote haben und die Teilnahme wird sehr gering sein.

Links:

<http://skylla.wz-berlin.de/pdf/2001/ii01-308.pdf>

http://www.kommforum.de/upload/files/beitraege_aufsaeetze/21/dipl_medien_bbt1.pdf

5 Praxisbeispiele für die Mitgestalterrolle

Mit der Förderung der Mitgestalterrolle – also der Förderung des freiwilligen Engagements – werden vor allem die folgenden Ziele der Bürgerkommune angestrebt: Effizienz und stärkere Solidarität.

Das Engagement in der Mitgestalterrolle kommt vielfach durch die einzelnen Bürger selbst zu Stande und wird nicht durch Beteiligungsinstrumente inszeniert (z. B. Schulhofumgestaltung, ehrenamtlicher Betrieb von Freibädern, selbstverwaltete Kulturzentren etc.). Vieles von dem Engagement im Rahmen der Mitgestalterrolle ist auf „wildwuchernde“ soziale Prozesse und nicht auf wohlfeile, detaillierte kommunale Planung zurückzuführen. Deswegen ist gerade bei dieser Beteiligungsrolle vor all zu großen planerischen Ambitionen zu warnen.

Die verschiedenen Erscheinungsformen der Mitgestalterrolle können gut nach den Motiven für diese Tätigkeiten unterschieden werden, für die zum Teil differenzierte Förderstrategien konzipiert werden sollten: die Selbsthilfe (,Wir tun etwas für uns‘), das klassische Ehrenamt (,Wir tun etwas für andere‘) und die Neue Ehrenamtlichkeit (,Wir tun etwas für andere und damit etwas für uns selbst‘).

5.1 Allgemeine Empfehlungen für die Mitgestalterrolle

Die Förderung der Mitgestalterrolle setzt weniger bei konkreten Instrumenten der Beteiligung an, sondern bei der Steuerung förderlicher Rahmenbedingungen. Dabei ist auch zu berücksichtigen, dass ein Teil der freiwillig Engagierten (insbesondere der Bereich der Selbsthilfe und bedingt auch der Neuen Ehrenamtlichkeit) auf zu weitgehende Hilfestellungen durchaus empfindlich reagieren kann und sie als Einmischung empfinden. Die Förderung der Mitgestalterrolle führt also häufig ähnlich wie bei Kinder- und Jugendparlamenten zu einer schwierigen Gratwanderung zwischen Hilfestellungen und Autonomie.

In vielen Untersuchungen wurde erforscht, was für Hilfen die engagierten Bürger von der Stadt erwarten. Ergebnis war immer wieder, dass sie primär keine individuelle finanzielle Förderung haben wollen, sondern dass sie sich eher eine Förderung ihrer Organisationen, in denen sie freiwillig tätig sind, wünschen. Dabei geht es häufig v. a. um die Bereitstellung von Räumlichkeiten und bedingt um Fortbildungsangebote. Wichtig ist für die Vereine und Organisationen auch ein klarer Ansprechpartner in der Verwaltung, der v. a. als Lotse agiert. Das heißt, die Organisationen müssen nur ihre Anliegen mitteilen und er übernimmt die Koordination zwischen den vielen Fachverwaltungen, die für die jeweilige Leistung zuständig sind.

Demgegenüber wird die Ehrung von den meisten Bürgern als nicht ganz so wichtig angesehen. Bei der Ehrung ist insbesondere für die Bereiche des neuen Ehrenamtes und der Selbsthilfe auch über neue Formen der Anerkennung nachzudenken. So ist für diese Klientel ein Dankeschönfest, das von ihnen mitorganisiert wird, sicher passender als die klassischen Ehrungsveranstaltungen durch den Bürgermeister. Bei der Durchführung dieser Ehrungen sollte auch mehr darauf geachtet werden, dass die zu Ehrenden im Mittelpunkt der Veranstaltungen stehen und nicht der Bürgermeister selbst. Ins-

gesamt gilt für den Bereich der Ehrung und Anerkennung, dass hier deutlich mehr Phantasie erforderlich ist. Positives Beispiel hierfür ist sicherlich die Stadt Nürtingen in Baden-Württemberg², die sehr viele unterschiedliche Instrumente kombiniert, um das freiwillige Engagement aufzuwerten.

Neben diesen Rahmenbedingungen und allgemeinen Empfehlungen gibt es aber auch zur Förderung der Mitgestalterrolle einige konkrete Instrumente, die im Folgenden vorgestellt werden sollen.

5.2 Bürgerstiftungen

Bürgerstiftungen sind unabhängige und gemeinnützige Organisationen zur Förderung sozialer, kultureller und ökologischer Belange. Als Stiftung von Bürgern für Bürger wollen Bürgerstiftungen ein möglichst breites Stifterspektrum ansprechen. Abgesehen von einigen historischen Vorläufern wurde die erste deutsche Bürgerstiftung in Gütersloh von Reinhard Mohn in die Wege geleitet. Mittlerweile gibt es allein in NRW 11 Bürgerstiftungen. Die Initiierung einer Bürgerstiftung kann sowohl auf einflussreiche private Einzelstifter - wie das Beispiel Gütersloh zeigt - als auch auf das Engagement einer größeren Gruppe von Stiftern, wie z.B. in Remscheid, oder auf ein Engagement der Stadt wie z. B. in Schwäbisch Gmünd zurückgehen. Die wenigsten Stiftungen können sich hauptamtliche Mitarbeiter leisten, sie rekrutieren ihre ehrenamtlichen Helfer zumeist aus den Stiftungsmitgliedern. Ein Vorteil von Bürgerstiftungen ist, dass man mit dem Stiftungskapital langfristig Projekte unterstützen kann, so dass der Bürger die soziale Infrastruktur seiner Stadt langfristig unabhängig von der Haushaltslage seiner Stadt sichern kann. Viele Kommunen verbinden mit Bürgerstiftungen große Hoffnungen, weil gerade in Deutschland mit einer „Generation der Erben“ zu rechnen ist, die auch aufgrund der Erbschaftssteuer bereitwilliger spenden könnten.

Insgesamt ist gerade die Anlaufzeit von Bürgerstiftungen sehr schwierig. Man braucht Finanzmittel, um Stifter zu werben, um Projekte zu fördern und um Kapital zu bilden. Damit eine Bürgerstiftung richtig ins Rollen kommt, bedarf es häufig eines großen Einzelspenders oder eines starken finanziellen Engagements der Stadt.

Praxistipps:

Bürgerstiftungen bieten sich tendenziell eher für größere Städte an. Bisher liegen trotz vieler positiver Berichte in kommunalen Praktikerzeitschriften noch keine aussagekräftigen Statistiken vor, die Auskunft darüber geben könnten, inwieweit es den Stiftungen wirklich gelingt im größeren Maße Spenden von Bürgern zu akquirieren. Insofern ist bei der Einführung von Bürgerstiftungen gerade durch die Stadtverwaltung selber eine gewisse Vorsicht geboten, weil nicht klar ist, ob der Aufwand in einem vertretbaren Verhältnis zum Ertrag steht.

Links:

2 <http://www.nuertingen.de/buergerundsoziales/buergerengagement/buergerorientiert/>

<http://www.buergerstiftungen.de/i.html>

<http://www.buergerstiftung-hannover.de/Downloads/downloads.html>

5.3 Freiwilligenzentralen

Freiwilligenzentralen haben sehr unterschiedliche Aufgaben. Für die sog. Freiwilligenzentren des deutschen Caritasverbandes werden v. a. drei Aufgabenbereiche genannt:

- die Vermittlung von Ehrenamtlichen
- die Anregung von Diskussionsforen zum sozialen Engagement
- und die Entwicklung neuer sozialer Aktionen und Engagementfelder in der jeweiligen Stadt.

Der Schwerpunkt der Freiwilligenzentren bzw. Freiwilligenzentralen liegt in der Praxis klar auf der Werbung und Vermittlung von Ehrenamtlichen. Diese Einrichtungen sind vermehrt seit 1999 entstanden, weil man allgemein davon ausgeht, dass das dauerhafte Engagement in Organisationen zurückgeht, die Bürger sich aber weiterhin für einen beschränkten Zeitraum themenzentriert engagieren wollen.

Nach unserer Recherche gibt es in der Mehrzahl der kreisfreien Städte Nordrhein-Westfalens sowie in vielen Gemeinden und auf Kreisebene derzeit ca. 56 Freiwilligenagenturen. Die Vermittlungsquote der meisten Agenturen in größeren Städten liegt bei ca. 100 bis 200 Vermittlungen ehrenamtlicher Helfer im Jahr. Nach einer Umfrage des ISAB-Institutes gibt es in Deutschland insgesamt 184 Freiwilligenagenturen. Darüber hinaus existieren noch 166 Seniorenbüros und 235 Selbsthilfekontaktstellen, die zum Teil ähnliche Aufgaben erfüllen wie Freiwilligenzentralen.

Häufig werden durch Freiwilligenzentralen Ehrenamtliche geworben, die vorher nicht engagiert waren. Damit führen Freiwilligenzentralen nicht zur „Abwerbung“ von Ehrenamtlichen, sondern die Zahl der ehrenamtlich Engagierten wird durch sie nachhaltig erhöht. Insgesamt betrachtet, sind Freiwilligenzentralen zumindest in Großstädten eine empfehlenswerte Einrichtung.

Praxistipps:

Bei der Einführung von Freiwilligenzentralen sollten im Vorfeld v. a. die Wohlfahrtsverbände eingebunden werden, die andernfalls die Freiwilligenzentralen als „Konkurrenzveranstaltung“ wahrnehmen und torpedieren könnten.

Weiterhin sollte bei derzeit häufig auslaufender Landesförderung in den Großstädten überlegt werden, ob Freiwilligenzentralen nicht mit Seniorenbüros und Selbsthilfekontaktstellen zusammengeführt werden können, um die Finanzierung einer „Engagementinfrastruktur“ langfristig absichern zu können.

Links:

<http://www.buerger-fuer-buerger.de/lifa.htm>

<http://www.isab-institut.de/home/fr-pm104.htm>

5.4 Kinderspielplatzpatenschaften

Im nennenswerten Ausmaß finden sich diese Patenschaften v. a. im dörflichen bzw. kleinstädtischen Raum. Zu den Aufgaben eines ehrenamtlichen Spielplatzpaten gehört es z. B., Streitigkeiten auf Spielplätzen beizulegen, defekte Spielgeräte zu melden und Spielfeste zu organisieren. Laut einer Evaluationsstudie für das Innenministerium NRW führen diese Patenschaften zu Konsolidierungseffekten, weil durch das Bürgerengagement der städtische Aufwand für die Grünpflege und Kosten durch Vandalismus reduziert werden. Die Spielplatzpaten erhalten für diese Leistungen im Gegenzug häufig eine kleinere Aufwandsentschädigung. Aus unserer Sicht sind diese Konsolidierungserfolge bei Kinderspielplatzpatenschaften eher zweifelhaft. Aus der Verwaltungspraxis ist immer wieder zu hören, dass die Pflege dieser Kinderspielplatzpatenschaften sehr personalintensiv ist. Dem steht in der Praxis aber auch die Hoffnung gegenüber, dass die zunehmenden Akzeptanzprobleme (Lärm etc.) bei Anwohnern von Kinderspielplätzen durch diese Patenschaften reduziert werden können und durch diese Patenschaften auch eine dringend notwendige Lobby für den Erhalt von Freiräumen für Kinder entsteht.

Praxistipps:

Lohnenswert erscheint es v. a. Vereine und engagierte Bürger in öffentlichen Institutionen (Kindergärten und Schulen) anzusprechen, ob sie nicht für den Kinderspielplatz in ihrer Nähe eine Patenschaft übernehmen wollen, um eine kontinuierliche Aufgabenerfüllung zu gewährleisten. Dabei sollten die engagierten Bürger nicht nur zur Mitarbeit angespornt werden, sondern auch an wichtigen Entscheidungen beteiligt werden (z. B. Anschaffung neuer Spielgeräte).

Links:

<http://www.im.nrw/bue/doks/gutbe.pdf> (S.54-56)

<http://home.nikocity.de/Friedhofsverwaltung/patenschaft.html>

5.5 Aufgabenübertragung an Vereine

In der Stadt Arnberg wurde, wie in vielen anderen Städten aufgrund der Haushaltskrise, 1995 damit begonnen, die städtischen Sportstätten auf die Sportvereine zu übertragen. Im Jahre 1999 waren bereits 11 der 14 Sportplätze auf Vereine übertragen. Man hatte erst mal mit einem Verein einen Vertrag abgeschlossen, der sowohl für den Verein als auch für die Stadt Vorteile brachte (Win-Win-Situation). Das zentrale Motiv der kommunalen Entscheidungsträger bei der Aufgabenübertragung war die Haushaltskonsolidierung. Die Stadt reduzierte ihre Kosten um 30 % und der Verein konnte mit den verbleibenden 70%, die ihm als „Rationalisierungsdividende“ überwiesen wurde, ein attraktiveres Angebot für seine Mitglieder vorhalten. Als dies die anderen Vereine mitbekamen, kamen sie zum Teil von selbst auf die Stadt zu.

Häufig werden mittlerweile auch Freibäder von Vereinen betrieben. Diese sind in der Regel aus Protest gegen die Schließung des jeweiligen Freibades entstanden und versuchen den kommunalen Zuschussbedarf durch das Einbringen eigener Leistungen zu reduzieren, um dadurch die Schließung zu verhindern.

Insgesamt kann die stärkere Übertragung von Aufgaben auf Vereine im Sportbereich nur empfohlen werden, wobei allerdings einige Fallstricke im Vorfeld zu berücksichtigen sind.

Praxistipps:

Hat man einmal eine Einrichtung auf einen Verein übertragen, ist dieser Prozess nur schwer rückgängig zu machen, weil dies in der Öffentlichkeit als „Kaputtmachen“ von ehrenamtlichem Engagement gelten würde. Deswegen muss man sich vor der Aufgabenübertragung gründlich überlegen, ob der jeweilige Verein in der Lage ist, das Angebot auf Dauer aufrechtzuerhalten und wie die Nutzung der Einrichtungen durch Nichtvereinsmitglieder sichergestellt werden kann.

Links:

http://www.fernuni-hagen.de/POLAD/download/brgereng_1999.pdf (S.38-40)

<http://www.im.nrw/bue/doks/gutbe.pdf> (S.69-74)

6 Praxisbeispiele für Kundenorientierung

Mit der stärkeren Kundenorientierung werden v. a. drei Ziele der Bürgerkommune anvisiert: höhere Akzeptanz, höhere Effizienz und höhere Effektivität.

Eine kundenorientierte Dienstleistungspolitik stützt sich aus unserer Sicht im Prinzip auf vier Bausteine (ausführlicher hierzu: Bogumil et al. 2001), denen wir gleich die im Folgenden vorzustellenden Beispiele zugeordnet haben.

Kundenbeteiligung:	Aktives Beschwerdemanagement
Bündelung von Dienstleistungen:	aufgabenintegrierende Anlaufstellen / E-Government
Wettbewerb:	Wettbewerb Berliner Standesämter
Qualitätspolitik:	Qualitäts- und Servicegarantien

6.1 Aktives Beschwerdemanagement

Unter Aktivem Beschwerdemanagement versteht man, dass der Bürger als Kunde innerhalb von zwei bis drei Tagen eine Antwort auf seine Beschwerden und Anliegen (z. T. nur eine Art "Zwischenbescheid") bekommt und diese Beschwerden politikfeldübergreifend als ein Indikator für Kunden(un)zufriedenheit erfasst werden. Dafür muss in der Verwaltung genau geklärt werden, wer für die Bearbeitung der Beschwerden zuständig ist und in der Regel muss ein zentraler Ansprechpartner für die Bürger benannt werden, der gleichzeitig auch die Bearbeitung der Beschwerden koordiniert. Bisher wurde das Aktive Beschwerdemanagement v. a. in mittelgroßen Städten eingeführt (z.

B. Arnsberg und Seelze). Zusätzlich zu dem normalen Beschwerdeweg können Angebote für das Internet entwickelt, ein Bürgertelefon eingerichtet und ein sog. "Meckerkasten" im Rathaus aufgestellt werden, um den Kunden deutlich zu zeigen, dass Beschwerden und Anregungen in der Stadtverwaltung wirklich willkommen sind. Darüber hinaus kann die Verwaltung auch auf die Kunden zugehen und an Ständen auf dem Wochenmarkt die Beschwerden entgegennehmen, wie dies in der Stadt Seelze getan wird. Dieses Werben für Beschwerden erfordert in den Verwaltungen ein sehr starkes Umdenken. Der Beschwerdeführer soll nicht als notorischer Querulant abgestempelt werden, sondern als Berater, der kostenlos Tipps gibt, wie sich die Verwaltung eventuell verbessern kann.

Besonders interessant ist am Aktiven Beschwerdemanagement, dass es ein Instrument ist, das die Kunden beteiligt und gleichzeitig durch die schnellere Beantwortung von Beschwerden einen besseren Service für die Kunden bietet. Weiterhin ist vorteilhaft, dass die Kundenwünsche nicht unter Einsatz erheblicher Haushaltsmittel neu erhoben werden müssen wie beispielsweise bei einer Kundenbefragung, sondern die in jeder Verwaltung anfallenden Informationen über Kundenwünsche müssen nur systematisch verarbeitet werden.

Praxistipps:

Die Einführung des Aktiven Beschwerdemanagements trifft sicherlich nicht auf ungeteilte Zustimmung bei den Mitarbeitern der Stadtverwaltung, weil eine stärkere Kontrolle der Leistungen einzelner Mitarbeiter befürchtet wird. In Arnsberg hat man auf diese verwaltungsinternen Widerstände mit dem Abschluss einer Vereinbarung zwischen Personalrat und Verwaltungsspitze reagiert, in der u. a. geregelt ist, dass die Auswertung von Beschwerden zu einzelnen Mitarbeitern nur nach vorheriger Zustimmung des Personalrats möglich ist. Dadurch wurde die Akzeptanz des Aktiven Beschwerdemanagements in der Stadtverwaltung entscheidend erhöht.

Links:

http://www.braunschweig.de/rv/amt_ideen_beschwerden/bindata/IuB.pdf

http://neu1.kdvz.de/arnsberg/bus/bindata/712_Kundenorientierung.pdf

6.2 Aufgabenintegrierende Anlaufstellen für Kunden

Es gibt viele Beispiele für aufgabenintegrierende Anlaufstellen für Kunden. Am besten dokumentiert sind wohl die Erfolge der sog. Wohnungsnotfachstellen.

Die Wohnungsnotfachstelle ermöglicht es, dass ratsuchende Bürger sich nur noch an einen zentralen Ansprechpartner wenden müssen. Vorher waren das in der Regel drei Amtsbereiche (Wohnungsamt, Sozialamt und v. a. bei Räumungen das Ordnungsamt).

In der Stadt Waltrop zum Beispiel - mit 30000 Einwohnern am Rande des Ruhrgebiets gelegen - hat man die Wohnungsnotfachstelle in einer einzigartigen Konstruktion realisiert. Die Fachstelle wird dort gemeinsam von Mitarbeitern des Caritasverbandes und der Stadt Waltrop betrieben. Der Caritasverband ist primär zuständig für die sozialarbeiterischen und sozialpädagogischen Maßnahmen. Die Mitarbeiter der Stadtver-

waltung sind in dieser Konstruktion zuständig für die wirtschaftliche Wohnungshilfe und für die Verwaltung der bestehenden Obdachlosenunterkunft Die Hauptaufgabe der Wohnungsnotfachstelle liegt in der Prävention. In der praktischen Arbeit kommt es deswegen darauf an, dass möglichst schon vor der Erhebung einer Räumungsklage gehandelt werden kann. Dadurch, dass der Caritasverband seit langem in Waltrop in der sozialen „Brennpunktarbeit“ tätig ist, verfügt er über ein sehr gutes öffentliches Image, das es dem einen oder anderen erleichtert, sich an die Fachstelle zu wenden, zumal der Caritasverband über andere Angebote (Schuldnerberatung, Hausaufgabenhilfe etc.) zu einem Teil der Klientel Kontakte aufgebaut hat. Die städtischen Ämter verfügen ihrerseits über Informationskanäle, die zu einer frühzeitigen Kenntnis von potentiellen Wohnungsnotfällen führen. Des Weiteren betreibt die Fachstelle eine sehr aktive Öffentlichkeitsarbeit und arbeitet eng auch mit anderen Akteuren zusammen (Gerichte, andere Wohlfahrtsverbände etc.). Durch dieses dichter geknüpfte Informationsnetzwerk werden in Waltrop wesentlich mehr Wohnungsnotfälle vor Klageerhebung bekannt als vorher. In einem zweiten Schritt besuchen die Mitarbeiter des Caritasverbandes die Wohnungsnotfälle zu Hause (Geh- anstelle von Komm-Strukturen) und geben v. a. Tipps im Rahmen der allgemeinen Lebensplanung. Auch hier konnte erreicht werden, dass wesentlich mehr persönliche Erstkontakte stattfinden, als dies vorher beim städtischen Sozialdienst der Fall war. Von der wirtschaftlichen Seite her interessant ist, dass es hierdurch gelang, Obdachlosigkeit in vielen Fällen *nachhaltig* zu verhindern. Eine Übersicht in NRW über Städte mit und ohne Wohnungsnotfachstelle zeigt, dass auch landesweit durch diese Stellen mehr Obdachlosigkeit verhindert werden kann als durch das segmentierte Ämtermodell klassischer Prägung. Dabei ist hervorzuheben, dass die Präventionskosten nur ein Drittel bis ein Siebtel der Unterbringungskosten pro Fall betragen.

Praxistipps:

Zur politischen Durchsetzung von aufgabenintegrierenden Anlaufstellen hat es sich in der Praxis als erfolgreich erwiesen, auf belegbare Konsolidierungseffekte dieser Stellen hinzuweisen.

Links:

http://www.text.masqt.nrw.de/bibliothek/download/material/fachstellen_handbuch.pdf

6.3 E-Government

Internetauftritte der Stadtverwaltungen sind heute eigentlich eine Selbstverständlichkeit und auf vielen städtischen Internetseiten kann man sich mittlerweile auch wichtige Formulare runterladen. Dennoch wird häufig das Potential der Internetpräsentationen für die Kundenorientierung nur unzureichend ausgeschöpft. Viele städtische Internetseiten richten sich immer noch zu stark an den Interessen Auswärtiger aus (Touristen, ansiedlungswillige Investoren etc.), während sie häufig noch zu wenig Angebote für die Bürger der jeweiligen Stadt offerieren. Weiterhin sind viele Internetseiten in der Regel immer noch an den Zuschnitten der Ämter orientiert und nicht an den Bedürfnissen und Lebenslagen der Kunden.

Die Abwicklung von Transaktionen über das Internet steckt in deutschen Kommunen immer noch in den Kinderschuhen. Lediglich einige kleinere Vorgänge lassen sich mittlerweile im Internet erledigen. So kann man bei der Stadt Mannheim schon seit 1996 sich per e-mail ein bestimmtes „Wunschkennzeichen“ in der Kfz-Zulassung reservieren lassen. Das gewünschte Kennzeichen wird dann für eine bundeseinheitliche Gebühr von 5 DM eine Woche lang zurückgelegt. Ähnliche Angebote gibt es mittlerweile auch für die Buchung von VHS-Kursen, Bestellung von Biotonnen etc. Das derzeitige Angebot stellt aber für die Kunden der Verwaltung häufig keine sonderliche Erleichterung dar. So kann vermutlich die Biotonne schneller und billiger per Telefon oder Postkarte bestellt werden.

Die Abwicklung vieler Anträge über das Internet scheiterte bisher an den rechtlichen Problemen der sog. digitalen Signatur. Diese digitale Signatur soll die Unterschrift in den Antragsunterlagen ersetzen. So kann zukünftig durch eine Chip-Karte in Verbindung mit einem Lesegerät am heimischen PC diese persönliche Unterschrift substituiert werden. Auf dieser Karte sind die persönlichen Daten des Kunden verschlüsselt, mit der sich der Bürger zukünftig ausweisen kann. Insgesamt ist eine im internationalen Vergleich sehr geringe Anwendung dieser Technologie in deutschen Verwaltungen u. a. aufgrund rechtlicher Probleme zu verzeichnen. Bisher ist die Einführung der digitalen Signatur in einigen Kommunen nur durch die Nutzung diverser Öffnungs- und Experimentierklauseln realisierbar. Positive Beispiele für die Nutzung der digitalen Signatur und die Bündelung von Dienstleistungen gibt es vor allem in der Stadt Bremen. Bremen gehört zu den Preisträgern des bundesweiten Wettbewerbs Multimedia. Sie war die erste Kommune, die im Sommer 2000 in Deutschland die digitale Signatur bei einigen Transaktionen (Heiratsurkunden etc.) in die Praxis umsetzte. Entsprechend der langjährigen Konzeption wird die Nutzung der digitalen Signatur an den Lebenslagen der Kunden und nicht an den Ämterzuschnitten orientiert. So bietet die Stadt Bremen vorerst zehn Dienstleistungspakete für einzelne Bürger und Unternehmen an. Das umfassendste Paket steht für den Fall des Umzuges zur Verfügung. Es umfasst 26 Geschäftsvorfälle von 18 verschiedenen Dienstleistern. In dieses Dienstleistungspaket wurden nicht nur Anbieter der Bremer Verwaltung integriert, sondern beispielsweise auch verschiedene bundesweite Dienstleister (GEZ, Telekom und Deutsche Post AG). Anschaulich schildern Kubicek und Hagen das zugrunde liegende Problem und die Lösung:

„Wenn jemand umzieht, muss er oder sie nicht nur sich selbst, sondern je nach Besitzstand auch das Auto, das Telefon, den Hund und das Fernsehgerät ummelden, einen Nachsendeantrag bei der Post stellen und die Adressenänderung einer Reihe von Stellen mitteilen. Diese zu versendenden Nachrichten sind in hohem Maße redundant, weil sie stets die alte und die neue Adresse beinhalten. Eine deutliche Zeitersparnis und ein echter Zusatznutzen kann erreicht werden, wenn die Betroffenen aus einem elektronischen Menü die Vorgänge auswählen können, die in ihrer konkreten Situation zutreffen, das erste Formular aufrufen und ausfüllen, dann das zweite Formular aufrufen, dort nur noch die zusätzlichen Felder ausfüllen müssen, weil identische Felder bereits übertragen wurden, dasselbe mit dem dritten Formular machen. Dann wird eine Chipkarte mit der digitalen Signatur in den Kartenleser gesteckt, und mit einem Mausklick werden alle Formulare verschlüsselt, signiert und über einen Router, der einen Zeitstempel hinzufügt, individuell an die jeweils zuständige Stelle geschickt“ (Kubicek / Hagen 2000 S. 205).

Selbst wenn, wie sich dies derzeit abzeichnet, durch eine Generalklausel die elektronische Form mit der Schriftform in allen Fachgesetzen gleichgestellt wird, sind noch erhebliche Umsetzungsprobleme zu erwarten. Insbesondere für den Bürger lohnt es sich nur bedingt die nötigen Anschaffungen für die digitale Signatur zu tätigen. Lediglich multifunktionale Chipkarten, die man beispielsweise auch als Geldkarte benutzen kann, könnten für den Bürger dementsprechende Anreize schaffen. Demgegenüber ist die Verwendung der digitalen Signatur für bestimmte Berufsgruppen (z. B. Kfz-Händler oder Vermessungsingenieure) bereits heute reizvoll.

Ein guter Internetauftritt der Stadtverwaltung bietet insgesamt sehr viele Vorteile:

- schnellere Vorgangsbearbeitung
- kürzere Wege für die Kunden
- keine Abhängigkeit von Öffnungszeiten der Verwaltung
- *langfristig* mögliche Reduzierung von Personal, v. a. durch automatische Antragsbearbeitung
- Wirtschaftsförderung durch Einbindung von Unternehmen
- höhere Transparenz der Verwaltung
- von der Lokalpresse unabhängige Präsentation von Informationen, die ständig aktualisiert werden kann
- zusätzliche Möglichkeiten der Bürgerbeteiligung.

Praxistipps:

Viele Kommunen haben gerade bei der verwaltungsinternen Vernetzung und Fortbildung auffällige Rückstände. Ein kundenorientierter Internetauftritt setzt aber gerade diese interne Vernetzung voraus, damit auch mit den jeweils zuständigen Verwaltungsmitarbeitern problemlos Kontakt aufgenommen werden kann. Deswegen sollte gerade bei der verwaltungsinternen Vernetzung und Fortbildung ein großer Schwerpunkt gesetzt werden, auch wenn dies anfangs sicherlich nicht so publikumswirksam ist. Weiterhin sollte der Bürgermeister diese komplexe Querschnittsaufgabe zur „Chefsache“ erklären.

Links:

<http://www.mediakomm.net>

<http://www.fes.de/pdf-files/stabsabteilung/00520.pdf>

6.4 Wettbewerb

Während die Privatisierung von öffentlichen Monopolen häufig nicht mit einer stärkeren Kundenorientierung einhergeht, sieht dies bei der Entfaltung eines stärkeren Wettbewerbs zwischen privaten und öffentlichen Anbietern oder zwischen öffentlichen Anbietern untereinander schon ganz anders aus. Wichtig ist dabei, dass der Bürger als Kunde selbst die Auswahl zwischen den Angeboten treffen kann.

Ein gutes Beispiel hierfür sind die Standesämter in der Bundeshauptstadt Berlin. Die 23 Standesämter in Berlin bieten wohl die größte Auswahl, wenn es darum geht an originellen Schauplätzen zu heiraten (Hochzeit unter Sternen, auf den Wellen der Berliner

Seen, an der Siegessäule, vor dem Brandenburger Tor etc.) und haben auch sehr lange Öffnungszeiten. Dies kann u. a. darauf zurückgeführt werden, dass die Berliner Standesämter ein Teil der erwirtschafteten Einnahmen nicht an den Gesamthaushalt abführen müssen und so einen erheblichen Anreiz haben, die Kunden mit zusätzlichen Angeboten zu locken. Einen guten Überblick über die unterschiedlichen Angebote der 23 Standesämter in Berlin vermittelt eine Internetseite, auf der die Leistungen der Standesämter in einer einheitlichen „Datenmaske“ präsentiert werden und die Räumlichkeiten auf Fotos zu besichtigen sind. Insgesamt kann es sich kein Berliner Standesamt mehr leisten über die Wünsche der Kunden hinwegzugehen, weil diese sich sehr schnell einen Überblick darüber verschaffen können, wer denn stärker ihren Interessen entgegenkommt. Selbstverständlich ist dieser „Heiratsmarkt“ kein Modell, dass man nahtlos auf alle Verwaltungsbereiche übertragen kann. Aber er zeigt zumindest, dass wohl dosierte wettbewerbsorientierte Anreize die Flexibilität von Verwaltungen erstaunlich schnell forcieren können.

Praxistipps:

Wichtige Voraussetzung für eine stärkere Kundenorientierung durch Wettbewerb ist der gut informierte Kunde. Insofern muss der Wettbewerb immer mit einem übersichtlichen Vergleich zwischen den Anbietern einhergehen, wie dies im Berliner Fallbeispiel auch gegeben ist.

Links:

www.berlinthemen.de

6.5 Qualitäts- und Servicegarantien

In Deutschland ist v. a. die finnische Stadt Hämeenlinna das Vorbild für Qualitäts- und Servicegarantien. In Hämeenlinna hat die Stadtverwaltung insgesamt in 14 Ämtern Servicegarantien abgegeben. Ein Beispiel für den Inhalt solcher Servicegarantien ist das Versprechen, innerhalb von vier Monaten nach der Antragstellung einen Kindergartenplatz zur Verfügung zu stellen. Diese Garantien wurden auch mit einer Selbststrafung der Stadt belegt. Denn für den Fall der Nichteinlösung der gegebenen Garantie verpflichtet sich die Stadt zur Zahlung von 1.500 Finnmark pro Monat bis der Kindergartenplatz angeboten wird, damit für diesen Zeitraum eine private Tagesmutter bezahlt werden kann. Das sind in der Tat transparente Zusagen, auf die sich der Bürger verlassen kann. Mittlerweile haben sich gerade im Netzwerk Kommunen der Zukunft einige deutsche Städte versammelt, die dem Beispiel der finnischen Stadt folgen wollen.

Angesichts der schweren Haushaltskrise ist es aber für viele deutsche Kommunen sicherlich nicht leicht, freiwillig noch höhere Standards einzuführen, die über die stetig wachsenden staatlichen Standards noch hinausgehen. Einerseits sollte man sicherlich keine Selbstverständlichkeiten garantieren, sondern sich schon ehrgeizige Ziele setzen, damit Qualitätsgarantien nicht zum Showgeschäft avancieren. Andererseits sind diese Ziele angesichts von Haushaltskonsolidierung und Personalabbau nur schwer erreichbar. Inwieweit es gelingt, diese Gratwanderung zwischen Showgeschäft und freiwilliger Selbstüberforderung zu meistern, bleibt abzuwarten.

Praxistipps:

Qualitäts- und Servicegarantien erfordern eine höhere Eigenverantwortung der Mitarbeiter. Eine intensive Mitarbeiterbeteiligung vor Einführung von Qualitätsgarantien ist nur zu empfehlen, um verwaltungsinterne Widerstände abzubauen.

Links:

<http://www.garantierte-wirkung.de/>

7 Aktive Bürger brauchen eine aktive und aktivierende Kommunalpolitik

In den vorangehenden Kapiteln haben wir aufgezeigt, dass die Bürgerkommune aufgrund langfristiger gesellschaftlicher und politischer Trends keine kurzfristige Modewelle sein wird, wie ein erstes Leitbild der Bürgerkommune aussehen könnte und mit welchen Instrumenten man Teile dieses Leitbilds in der kommunalpolitischen Praxis umsetzen kann. Deutlich dürfte auch geworden sein, dass aus unserer Sicht nicht in jedem Fall mehr Bürgerbeteiligung der „Königsweg“ ist und dass durchaus bei der Anwendung bestimmter Instrumente gravierende Probleme auftreten können. Aber wir hoffen plausibel dargelegt zu haben, dass man viele dieser Probleme durch eine vorausschauende Politik erfolgreich managen kann.

In der kommunalen Praxis stößt man aber gerade bei einigen Ratsmitgliedern auf viel grundlegendere Vorbehalte. Erstens wird nicht selten davon ausgegangen, dass die Bürger sich immer weniger für die Stadt engagieren wollen und zweitens wird befürchtet, dass die Bürgerkommune zu einer Beschneidung der Kompetenzen des Rates führt.

Viele wissenschaftliche Studien haben hingegen dargelegt, dass die Bürger sich durchaus in starkem Maße engagieren, wenn von Kommunalpolitik und –verwaltung bedarfsgerechte Beteiligungsangebote entwickelt werden. Richtig ist aber auch, dass dies vor allem für die gutausgebildete Mittelschicht gilt, während andere Schichten nur schwer für diese Angebote zu begeistern sind. Auch Frauen sind bei Beteiligungsangeboten in der Auftraggeberrolle in der Regel stark unterrepräsentiert, während sie in der Mitgestalterrolle einen großen Teil gerade des sozialen Engagements tragen. Diese tradierten Geschlechterrollen können nur durch ein stärkeres Engagement von Kommunalpolitik und –verwaltung aufgebrochen werden.

Insgesamt kann man also resümieren, dass sich bei Beteiligungsangeboten gerade in der Auftraggeberrolle die üblichen „Aktivbürger“ treffen, die ihre Interessen schon immer gut durchsetzen konnten. Andere Bürger zu beteiligen, ist hingegen aufwendiger und erfordert ein starkes Engagement von Rat und Verwaltung. Hierin kann gerade eine besondere Aufgabe sozial engagierter Kommunalpolitik liegen, dass nicht nur die immer schon aktiven Bürger beteiligt werden, sondern dass auch andere Bürger und Bürgerinnen durch besondere Beteiligungsangebote aktiviert werden. Ein treffendes Beispiel für diese Aktivierungsstrategien ist sicherlich die in dieser Broschüre beschriebene Planungszelle. Ein weiteres gutes Beispiel hierfür ist das von der

Bundesregierung geförderte Programm „soziale Stadt“. Um starke soziale Schieflagen in der Bürgerkommune zu vermeiden, braucht man also eine *aktivierende Kommunalpolitik*.

Kommen wir zu dem zweiten grundlegenden Vorbehalt, dass die Bürgerkommune die Kompetenzen des Stadtrates aushöhlt. Vielfach wird auf diesen Einwand gerade von Verwaltungspraktikern geantwortet, dass die Bürgerbeteiligung für die Kommunalpolitik doch nur ein zusätzliches Beratungsangebot sei und es dem Rat unbenommen bleibe, anders zu entscheiden als es die Bürger in den Beteiligungsverfahren empfohlen haben. Das ist aber bestenfalls nur die halbe Wahrheit. Denn klar dürfte auch sein, dass es gar nicht so einfach öffentlich vermittelbar ist, etwas ganz anderes zu entscheiden als es die Bürger empfohlen haben, zumal man so auf Dauer auch nicht nachhaltig mit Beteiligungsressourcen umgeht. Also führt Bürgerbeteiligung in der Auftraggeberrolle *indirekt* immer zu einer schleichenden Aushöhlung der Kompetenzen des Stadtrates. Dies trifft allerdings nur auf Detailentscheidungen zu, während grundlegende Fragen weiterhin auch real in der Zuständigkeit des Gemeinderates verbleiben, weil sich gerade für diese Fragen die Bürger eher weniger interessieren. Dennoch ist dieser faktische Verlust von Detailkompetenzen sehr ernst zu nehmen, weil Kommunalpolitik eben nicht nur von der Diskussion über allgemeine Stadtentwicklungsziele lebt, wie es ursprünglich das Neue Steuerungsmodell propagierte. Die Kommunalpolitik reagiert auf diese realen Gefährdungen mit zwei sehr unterschiedlichen Verhaltensweisen, die aus unserer Sicht beide problematisch sind. Entweder leistet sie starken, meist nicht öffentlichen, Widerstand gegen alle Bürgerbeteiligungsangebote. Dies kann die Kommunalpolitik (insbesondere die Mehrheitsfraktionen) aber häufig nicht lange durchhalten, weil entweder der direktgewählte Bürgermeister oder die Oppositionsfraktionen eine stärkere Bürgerbeteiligung einfordern, die außerordentlich gut beim Wähler ankommt. Oder die Kommunalpolitik überlässt der Verwaltung ehrfürchtig das gesamte Spielfeld und sagt, dass die Planung und Ausführung von Bürgerbeteiligung ausschließlich Sache der Verwaltung ist. Auch dies ist aus unserer Sicht eine falsche Reaktion, weil Entscheidungen über das konkrete Beteiligungsthema oder die einzusetzenden Beteiligungsinstrumente eminent politische Entscheidungen sind. Deswegen sollte sich die Kommunalpolitik aktiv in die Diskussion über Bürgerbeteiligung einbringen (also v. a. ins anzustrebende Partizipationsmanagement), um darüber mitzubestimmen, zu welchem konkreten Thema die Bürger beteiligt werden sollen und welche Beteiligungsinstrumente eingesetzt werden sollen. Im Rahmen dieser frühzeitigen Beteiligung hat es die Kommunalpolitik dann selbst in der Hand, in welchen Bereichen sie durch Bürgerbeteiligung indirekt Kompetenzen abgibt und welche Bereiche auch faktisch in ihre alleinige Zuständigkeit fallen sollen. So ist es aus unserer Sicht durchaus legitim, wenn die Fraktionsvorsitzenden nach gründlicher nichtöffentlicher Abwägung zu der Entscheidung kommen, dass beispielsweise die intensive Beteiligung von Bürgern am Haushaltsplan für sie nicht in Frage kommt, weil damit indirekt das „Königsrecht“ – also das Budgetrecht – ausgehöhlt wird. Auch diese frühzeitige konsensorientierte Beteiligung von Kommunalpolitik ist sicherlich nicht einfach. Nicht jeder Bürgermeister hat gerne die Kommunalpolitik zu diesen Fragen am Tisch sitzen und nicht jede Oppositionsfraktion lässt sich in gemeinsame Beschlüsse einbinden. Aber es scheint aus unserer Sicht der einzig mögliche Weg um einerseits den Kompetenzverlust des Rates durch eine *aktive Kommunalpolitik* zu be-

grenzen und andererseits durch ein gemeinsames Vorgehen die Bürgerkommune auch langfristig auf für den Bürger verlässliche Füße zu stellen. Das gemeinsame Vorgehen von Bürgermeister und möglichst vielen Fraktionen ist sicherlich nicht der schnellste Weg in die Bürgerkommune, aber er vermeidet, dass die Bürger zwischen die Mühlsteine des Parteienwettbewerbs und des immanenten Konfliktes zwischen Rat und Bürgermeister geraten, womit demotivierende Beteiligungserlebnisse für den Bürger vorprogrammiert wären.

Insgesamt gehen wir also davon aus, dass die Bürgerkommune für die Kommunalpolitik und -verwaltung ein attraktives Leitbild ist und man die angesprochenen Probleme durch eine aktive und aktivierende Kommunalpolitik überwiegend in den Griff bekommen kann.

Wir sehen aber auch ein gravierenderes Problem für die Bürgerkommune, das Kommunalpolitik und -verwaltung alleine nicht lösen können. Damit meinen wir die kommunale Haushaltskrise, die seit Anfang der 90er Jahre anhält und sich im neuen Jahrtausend in vielen Kommunen noch zugespitzt hat. Zwar hat die Haushaltskrise anfangs durchaus zu einer Förderung der Bürgerkommune geführt, indem einige Aufgaben – wie z. B. die Unterhaltung von Sportplätzen - wieder auf die Bürger übertragen wurden. Aber die dauerhafte Finanznot führt dazu, dass einige Kommunen die notwendige Engagementinfrastruktur (z. B. Freiwilligenzentralen) sich nicht leisten können und viele Beteiligungsergebnisse nicht mehr umsetzbar sind.

Da sich Landes- und Bundesregierung die Förderung der Bürgergesellschaft zunehmend auf ihre Fahnen geschrieben haben, die Förderung aber letztlich fast ausschließlich in den Kommunen umgesetzt werden kann, sollte auch hier das sog. Konnexitätsprinzip gelten. Im Klartext heißt das: Wer bei den Kommunen – wie die Bundes- und Landesregierung - eine stärkere Förderung der Bürgergesellschaft bestellt, muss auch zahlen. Andernfalls ist damit zu rechnen, dass die Ziele der Bürgerkommune in nicht wenigen Städten nur sehr begrenzt erreichbar sind, auch wenn bei den derzeitigen schwierigen Rahmenbedingungen durchaus nicht wenige der hier beschriebenen Beteiligungsinstrumente umsetzbar sind.

Ausgewählte Literatur

- Apel, Heino et al. 1998: Wege zur Zukunftsfähigkeit – ein Methodenhandbuch, Stiftung Mitarbeit, Bonn
- Bartscher, Matthias 1998: Partizipation von Kindern in der Kommunalpolitik, Freiburg
- Beckmann, Jens / Keck, Gerhard 1999: Beteiligungsverfahren in Theorie und Anwendung, Akademie für Technikfolgeabschätzung in Baden-Württemberg, Stuttgart
- Bogumil, Jörg / Holtkamp, Lars / Kißler, Leo 2001: Verwaltung auf Augenhöhe – Strategie und Praxis kundenorientierter Dienstleistungspolitik, Schriftenreihe Modernisierung des öffentlichen Sektors Bd. 19, Berlin
- Deutscher Städtetag 1997: Methodik kommunaler Bürgerumfragen – Eine Arbeitshilfe zur Vorbereitung, Durchführung und Auswertung, DST-Beiträge zur Statistik und Stadtforschung Heft 44, Köln
- Dienel, Peter 1997: Die Planungszelle - Eine Alternative zur Establishment-Demokratie, vierte Auflage, Opladen
- Hermann, Michael 1996: Jugendgemeinderäte in Baden-Württemberg – Eine interdisziplinäre Evaluation, Pfaffenweiler
- Holtkamp, Lars 2001: Bürgerbeteiligung in Städten und Gemeinden – Praxisleitfaden für die Bürgerkommune, zweite Auflage, Berlin
- KGSt 1999: Bürgerengagement – Chance für die Kommunen, KGSt-Bericht 6/99, Köln
- Knemeyer, Franz-Ludwig 1997: Bürgerbeteiligung und Kommunalpolitik - Mitwirkungsrechte von Bürgern auf kommunaler Ebene, zweite erweiterte Auflage, Landsberg am Lech
- Kubicek, Herbert / Hagen, Martin 2000: Anforderungen an regionale Internet-Portale am Beispiel Bremen, in: Reiner mann, Heinrich / Lucke, Jörg von (Hg.) 2000: Portale in der öffentlichen Verwaltung, Speyer Forschungsberichte 205, Speyer, S. 188-212
- Rosenblatt, Bernhard von 2000: Freiwilliges Engagement in Deutschland, Band 1 Gesamtbericht, BMFSFJ, Stuttgart
- Selle, Klaus 2000: Was? Wer? Wie? Warum? Voraussetzungen und Möglichkeiten nachhaltiger Kommunikation, Dortmund