

# **Bürgerkommune konkret**

## **Vom Leitbild zur Umsetzung**

---

**Ein Leitfaden für die kommunale Praxis**

**erarbeitet für den**

**Arbeitskreis Bürgergesellschaft und Aktivierender Staat**

**der Friedrich-Ebert-Stiftung**

von

Jörg Bogumil · Lars Holtkamp

ISBN 3-89892-115-8

Herausgeber und Redaktion:

Albrecht Koschützke,

Stabsabteilung der Friedrich-Ebert-Stiftung

Copyright 2002 by Friedrich-Ebert-Stiftung

53170 Bonn

Layout: PAPHYRUS – Schreib- und Büroservice, Bonn

Umschlag: Pellens Kommunikationsdesign, Bonn

Gesamtherstellung: Toennes Satz + Druck, Erkrath

Printed in Germany 2002

Der Arbeitskreis Bürgergesellschaft und Aktivierender Staat wird gefördert von der Erich-Brost-Stiftung.

---

# Inhaltsverzeichnis

<b>1. Einleitung</b> .....	5
<b>2. Trends in Richtung Bürgerkommune</b> .....	7
<b>3. Leitbild der Bürgerkommune</b> .....	10
3.1 Die Ziele der Bürgerkommune.....	10
3.2 Die Säulen der Bürgerkommune.....	11
3.3 Das gemeinsame Dach der Bürgerkommune .....	13
<b>4. Praxisbeispiele für die Beteiligung an Planungs- und Entscheidungsprozessen</b> .....	16
4.1 Allgemeine Empfehlungen .....	17
4.2 Bürgerhaushalt .....	19
4.3 Planungszelle.....	20
4.4 Mediationsverfahren .....	22
4.5 Perspektivenwerkstatt .....	22
4.6 Kinder- und Jugendparlament.....	23
4.7 E-Democracy.....	25
<b>5. Praxisbeispiele für die Förderung freiwilligen Engagements</b> .....	27
5.1 Allgemeine Empfehlungen .....	27
5.2 Bürgerstiftungen .....	28
5.3 Freiwilligenzentralen.....	29
5.4 Spielplatzpatenschaften.....	30
5.5 Aufgabenübertragung an Vereine .....	31
<b>6. Praxisbeispiele für den Aufbau einer kundenorientierten Dienstleistungspolitik</b> .....	33
6.1 Aktives Beschwerdemanagement .....	33
6.2 Aufgabenintegrierende Anlaufstellen für Kunden .....	34
6.3 E-Government.....	36
6.4 Wettbewerb.....	38
6.5 Qualitäts- und Servicegarantien .....	39

<b>7. Aktive Bürger brauchen eine aktive und aktivierende Kommunalpolitik ...</b>	<b>40</b>
<b>Ausgewählte Literatur .....</b>	<b>44</b>
<b>Autoren.....</b>	<b>45</b>

---

# 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 in dieser Broschüre einen ersten Versuch unternehmen, 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.

Der Arbeitskreis Bürgergesellschaft und Aktivierender Staat der Friedrich-Ebert-Stiftung will mit diesem Leitfaden für die Praktiker in den kommunalen Verwaltungen einen Beitrag leisten, das bürgerschaftliche Engagement auch und gerade in der Kommunalpolitik und -verwaltung als wichtiges Potential bei der Modernisierung von Staat und Gesellschaft wahrzunehmen und einzubinden.

**Denn die besondere Qualität der Bürgerkommune liegt in der Neugestaltung des Kräftedreiecks zwischen Bürgern, Kommunalvertretung und Verwaltung. Es geht um die Ergänzung repräsentativer Entscheidungsformen mit direktdemokratischen und kooperativen Formen der Demokratie.** Mit kooperativen Formen der Demokratie sind nicht nur Formen der Mitentscheidung durch Bürgerbeteiligung an Willensbildungs-, Planungs- und Entscheidungsprozessen (demokratische Teilhabe) gemeint, sondern auch die Mitgestaltung von Bürgern oder Bürgergruppen an der öffentlichen Dienstleistungsproduktion (Bürgerarbeit). Die drei Demokratieformen werden darüber hinaus ergänzt durch kundenorientierte und responsive Elemente.

In dieser Broschüre stützen wir uns einerseits auf erste Ergebnisse unseres Forschungsprojekts „Bürgerkommune“, das von der Hans-Böckler-Stiftung<sup>1</sup> finanziert wird (<http://www.fernuni-hagen.de/POLAD/Projekt.htm>), und auf Erfahrungen als Berater im Netzwerk „Kommunen der Zukunft“, einer Gemeinschaftsinitiative von Hans-Böckler-Stiftung, Bertelsmann-Stiftung und der Kommunalen Gemeinschaftsstelle. An-

---

<sup>1</sup> Der Hans-Böckler-Stiftung und namentlich Frau Dr. Erika Mezger sei dafür gedankt, dass wir einige Erkenntnisse, die wir im Rahmen des Forschungsprojektes „Bürgerkommune“ gewonnen haben, hier einarbeiten konnten. Zudem möchten wir Gudrun Schwarz für einige inhaltliche Hinweise danken.

dererseits beruhen viele Schilderungen auf praktischen Erfahrungen, die wir als Ratsmitglieder 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 dabei nur um eine kurzlebige Modewelle handelt. Im Kapitel 3 wird ein Leitbild der Bürgerkommune entwickelt, das eine erste Orientierung geben soll, wie sich zukünftig Kommunalpolitik und Kommunalverwaltung verändern können.

Im konkreteren Teil werden in den Kapiteln 4 bis 6 verschiedene Instrumente für die Beteiligung von Bürgern vorgestellt und jeweils einige Praxistipps gegeben. Zunächst werden Instrumente für die Beteiligung der Bürger an Planungs- und Entscheidungsprozessen, dann für die Förderung bürgerschaftlichen Engagements und abschließend für die Ausgestaltung einer kundenorientierten Dienstleistungsorganisation vorgestellt. Im Vordergrund der Analyse stehen vor allem diejenigen Instrumente, die kommunal gestaltbar sind. Zu jedem Instrument sind Internetlinks beigefügt, die eine vertiefende Beschäftigung mit einzelnen Instrumenten ermöglichen.

In Kapitel 7 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 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:

(1) An erster Stelle ist 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 Abbildung 1 verdeutlicht.

Untersuchungen haben 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 um 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 real existierende 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 Legitimationskrise zu überwinden, indem sie die Bürger verstärkt in die demokratische Willensbildung einbeziehen.

**Abbildung 1:**  
**Neue Beteiligungsmöglichkeiten durch rechtliche Veränderungen**  
(aus Holtkamp 2001, 17)

	Direktwahl Bürger- meister	Bürgerbe- gehren (Bb)	Unterschrif- tenquorum (Bb)	Zustim- mungsquo- rum (Bb)	kumulieren und pana- schieren
<b>Baden-Württemberg</b>	ja	ja	5–10%	30%	ja
<b>Bayern</b>	ja	ja	3–10%	10–20%	ja
<b>Brandenburg</b>	ja	ja	10%	25%	ja
<b>Hessen</b>	ja	ja	10%	25%	ja
<b>Mecklenburg- Vorpommern</b>	ja	ja	2,5–10%	25%	ja
<b>Niedersachsen</b>	ja	ja	10%	25%	ja
<b>Nordrhein-Westfalen</b>	ja	ja	3–10%	20%	nein
<b>Rheinland-Pfalz</b>	ja	ja	6–15%	30%	ja
<b>Saarland</b>	ja	ja	5–15%	30%	nein
<b>Sachsen</b>	ja	ja	(5–)15% <sup>2</sup>	25%	ja
<b>Sachsen-Anhalt</b>	ja	ja	6–15%	30%	ja
<b>Schleswig-Holstein</b>	ja	ja	10%	25%	nein
<b>Thüringen</b>	ja	ja	20%	25%	ja

(3) Verschiedene *gesellschaftliche Institutionen*, wie die Familie, die Kirche und milieu-gebundene Organisationen, sind aufgrund von Individualisierung und dem sogenannten **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 Prozent der Deutschen ehrenamtlich engagiert, wobei aufgrund des Wertewandels die Zahl der Engagierten in Wohlfahrtsverbänden eher rückläufig ist, während die Selbsthilfegruppen seit Jahren boomen.

<sup>2</sup> Das Unterschriftenquorum kann von den Kommunen bis auf 5% gesenkt werden.



(4) Seit Anfang der 90er Jahre sind viele Kommunen in eine schwere **Haushaltskrise** geraten, ohne dass absehbar wäre, wie sie aus eigener Kraft aus diesen überwiegend durch die Lastenüberwälzung höherer föderaler Ebenen bedingten Schwierigkeiten herauskommen können. Einen Ausweg aus der Finanzkrise sehen sie darin, möglichst viele Aufgaben auf die Bürger zu übertragen. Man erhofft sich eine Entlastung der kommunalen Haushalte, wenn 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 in der Regel erst dann 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 Kommunalvertretung und Verwaltungsspitze gleichermaßen gilt.

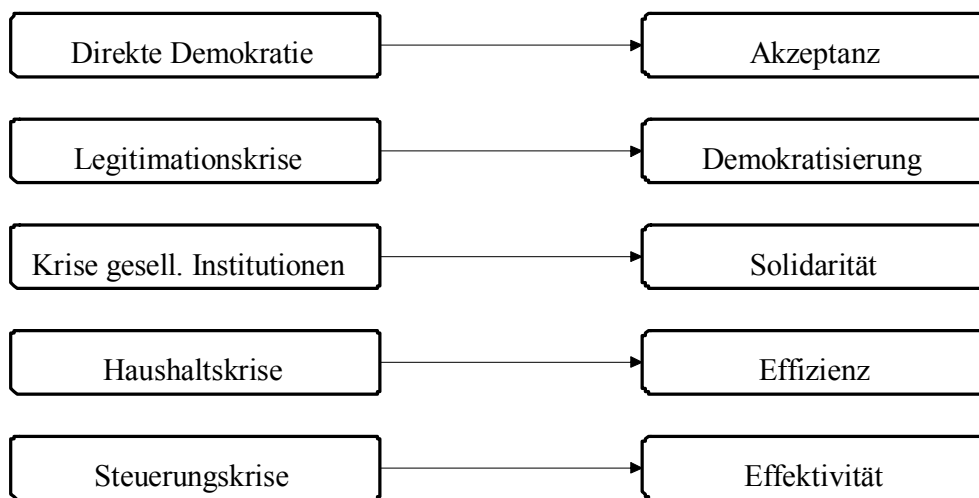
Klar ist natürlich, dass es bei dem hier vorgestellten Leitbild nur um eine erste Annäherung gehen kann und vor Ort unter Einbezug möglichst vieler Akteure genauer zu überlegen ist, welche Elemente dieses Leitbilds auch für die eigene Stadt geeignet erscheinen. So muss die Bürgerkommune in einem Städtchen 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 beschriebenen fünf Trends (siehe Abbildung 2). Demnach hat die Bürgerkommune vor allem fünf Ziele:

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

**Abbildung 2:**  
**Ziele der Bürgerkommune in Abhängigkeit von kommunalen Entwicklungen**



### 3.2 Die Säulen der Bürgerkommune

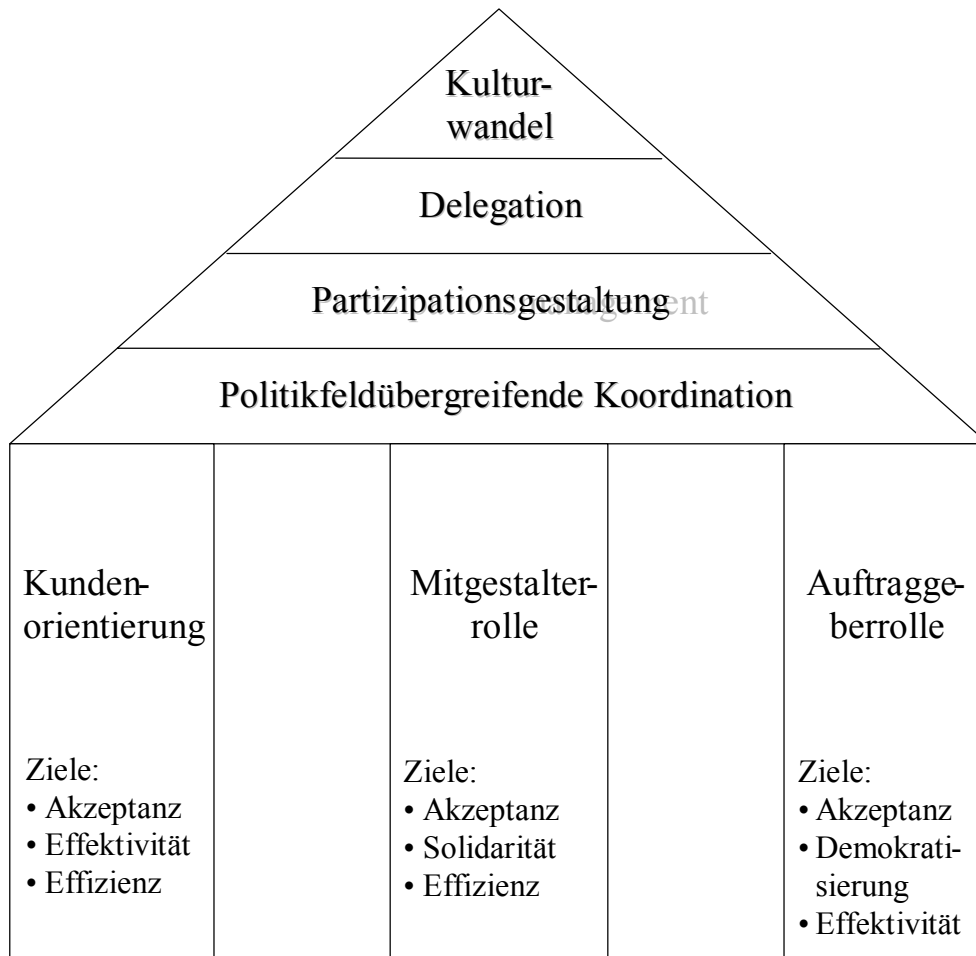
Die Beziehungen zwischen der Kommune und den Bürgern sind vielfältig. Der Bürger tritt der Verwaltung bezogen auf die unmittelbare Leistungserstellung in der Regel nicht als „Bürger“ gegenüber, sondern in spezifischeren Rollen als „Bauherr“, „Steuerzahler“, „Wohngeldempfänger“, „Verkehrssünder“ oder „Antragsteller auf einen Reisepass“. Hier ist der Bürger im wesentlichen Adressat öffentlicher Leistungserstellung und in einer eher passiven Rolle. Der Bürger ist aber nicht nur Adressat von Leistungen, sondern wirkt an diesen auch mit bzw. gestaltet sie mit. Zu nennen ist hier z.B. der Bereich der freiwilligen Feuerwehr, die ehrenamtliche Arbeit in Wohlfahrtsverbänden oder die Pflege von Sportstätten durch Vereine. Zudem hat der Bürger als Staatsbürger bestimmte politische und soziale Rechte, kann also die Entwicklung der lokalen Gemeinschaft durch sein Wahlrecht oder durch institutionalisierte Formen von Bürgerbeteiligung (z.B. nach dem Bundesbaugesetz oder dem Städtebauförderungsgesetz) mitbestimmen. Idealtypisch lassen sich somit drei Rollen des Bürgers in der Kommune unterscheiden:

- **der Bürger als *politischer Auftraggeber*,**
- **der Bürger als *Adressat der Leistungserstellung*** (Kunde, Klient, Untertan) sowie
- **der Bürger als *Mitgestalter des Gemeinwesens*,** als Koproduzent bei der Leistungserstellung.

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

**Abbildung 3: Leitbild Bürgerkommune**

## Leitbild Bürgerkommune



Die Beteiligungsrollen sind allerdings im unterschiedlichen Maße dazu geeignet, die Ziele der Bürgerkommune zu realisieren. Während die Mitgestalterrolle in starkem Maße die Effizienz (z.B. Aufgabenübertragung auf Sportvereine) fördern kann, ist die Auftraggeberrolle in besonderem Maße dazu geeignet, die Revitalisierung der kommunalen Demokratie voranzutreiben. **Statt die Ziele und Beteiligungsrollen der Bürgerkommune gegeneinander auszuspielen, empfiehlt sich ein Optimierungsmodell, in dem versucht wird, alle Ziele der Bürgerkommune zu realisieren<sup>3</sup> und die Beteiligungsrollen dementsprechend gleichberechtigt zu fördern.**

**Die nicht selten in der kommunalen Praxis anzutreffende Fokussierung auf die Mitgestalterrolle führt aus unserer Sicht in die Sackgasse. Die Bürger werden auch**

---

<sup>3</sup> 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).

**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 ferner, 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).

### **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 zu meist 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 eine Partizipationsgestaltung, möglichst unter Beteiligung der Kommunalvertretung.** Im Rahmen der Partizipationsgestaltung müssen 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 Kompeten-

zen der Kommunalvertretung berührt werden, ist diese Partizipationsgestaltung auch nicht alleine Aufgabe der Verwaltung, sondern erfordert die Einbeziehung der Kommunalvertretung. Weitere Aufgaben der Partizipationsgestaltung 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 der Partizipationsgestaltung 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 sind weitere wichtige Bausteine der Bürgerkommune.* Die Delegation führt zu erhöhten Anreizen 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

rige 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 verharret 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 Beteiligung an Planungs- und Entscheidungsprozessen

**Mit der Förderung der Auftraggeberrolle – also der stärkeren Beteiligung der Bürger an Planungsprozessen – werden eine höhere Akzeptanz, stärkere Demokratisierung und höhere Effektivität durch die Nutzung des Wissens der Bürger angestrebt.** Dabei wurden in den letzten Jahren immer wieder neue Beteiligungsverfahren in der kommunalen Praxis eingeführt. Will man sich einen ersten Überblick über die verschiedenen Formen 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 in Abbildung 4 dargestellte Übersicht, in die wir beispielhaft einige Beteiligungsinstrumente eingetragen haben.

Bevor ausgewählte, vor allem dialogorientierte Instrumente vorgestellt werden, möchten wir einige allgemeine Empfehlungen zur Ausgestaltung der Beteiligungsformen formulieren.



**Abbildung 4:**  
**Bürgerbeteiligungsformen an Planungs- und Entscheidungsprozessen**

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

## 4.1 Allgemeine Empfehlungen

Gerade **die punktuell dialogorientierten Beteiligungsverfahren** boomen in den letzten Jahren. Sie **kommen den Bedürfnissen der Bürger entgegen, die sich verstärkt nur zu ausgesuchten Themen befristet engagieren möchten, dabei aber mehr Mitsprachemöglichkeiten haben wollen als bei den klassischen Bürgerversammlungen.** Insofern spricht also vieles für den verstärkten Einsatz von punktuell 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 erfolgsversprechender sein als bei punktuell dialogorientierten Verfahren. **Deswegen erfordern gerade punktuell dialogorientierte Instrumente ein verstärktes Engagement von Politik und Verwaltung im Zuge der Partizipationsgestaltung, 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 be-

raten und umgesetzt werden können. Hierbei können sogenannte 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 möglichst 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 zeitlich so abgestimmt und geplant werden, dass die Beteiligungsergebnisse zügig in die aktuelle Haushaltsplanung einfließen können. Wenn einen Monat nachdem 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 Beteiligungsergebnisse hinterher auch 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 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 vor allem in kleineren Gemeinden erprobt, wie z.B. in Mönchweiler im Schwarzwald (ca. 3.200 Einwohner) und im badischen Blumenberg (10.800 Einwohner). In relativ kurzer Zeit zogen aber auch etwas größere Städte nach (Neustadt an der Weinstraße, Groß-Umstadt und Rhein-stetten).

**Beim Bürgerhaushalt geschieht die Einbeziehung des Bürgers in die Haushaltspolitik in drei Stufen. Sie verläuft vom Informieren über das Beteiligen bis zum Delegieren von Budgetverantwortung.** Fangen wir mit dem geringsten Grad des Einbezugs des Bürgers an.

Eine bessere **Information** der Bürgerinnen und Bürger 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 (vor allem Investitionen).

In den Städten in Deutschland mit Bürgerhaushalt werden die Bürger über unterschiedliche Kanäle über den Haushalt informiert, wobei häufig verschiedene Informationsmedien kombiniert werden: ausführliche Broschüren an alle Haushalte, Dokumentationen zum „Runterladen“ im Internet, Informationssäulen im Gemeindegebiet, Beilagen zur Tageszeitung und Pressekonferenzen. Mit steigender Gemeindegröße wird es aus Kostengründen schwieriger, alle Haushalte umfangreich beispielsweise mit Broschüren zu informieren. Untersuchungen belegen übrigens, 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 werden die Bürger vor allem durch Bürgerbefragungen oder durch Bürgerforen beteiligt. Die Resonanz der Bürger und der Kommunalpolitik auf diese Angebote waren bisher sehr unterschiedlich. **Von Ratsmitgliedern wird zum Teil nicht zu Unrecht befürchtet, dass die Bürgerbeteiligung an der Haushaltsplanung die Kernkompeten-**

**zen 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 viertägigen, methodisch klar gegliederten Diskussionsprozess eingeladen. **Eine Planungszelle umfasst in der Regel 25 zufällig ausgewählte Teilnehmer, die als Laien und ohne persönliche Interessen am zu klärenden Problem eine sachgerechte gemeinwohlorientierte Lösung erarbeiten.** 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 werden von ihren sonstigen Verpflichtungen befreit und erhalten Auslagenersatz und eine Vergütung für den Verlust von Freizeit bzw. Arbeitsentgelt. Unabhängige Prozessbegleiter sollen darüber hinaus eine strukturierte Diskussion in der Plenarsitzungen 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 (ohne Experten) in Kleingruppen sowie in Einzelarbeit. Im Zentrum der Plenarsitzungen steht 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 je fünf Personen dient primär dem Gespräch und der Informationsverarbeitung. Die geringe Teilnehmerzahl und die Tatsache, dass die Kleingruppen sich jeden Tag neu bilden, erlaubt die intensive Beteiligung aller Mitglieder, auch der kommunikativ nicht versierten, und verhindert bildungs- oder rhetorikbedingte Meinungsführerschaften. Lernfähigkeit und Engagement der Teilnehmer sowie der erstaunliche Sachverstand der „Bürgerexperten“ bei den Lösungsvorschlägen haben in den letzten Jahren zu erhöhter politischer Wertschätzung dieses Instruments geführt. 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 bis 2001 wurde die Planungszelle nach Angaben von Peter Dienel bei 54 Projekten mit insgesamt bald 8.000 Personen eingesetzt, vor allem bei kommunalen Planungsvorhaben (siehe auch Dienel 2002). 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 werden Bürger an die Politik herangeführt, 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:**

Ein komplettes Planungszellen-Verfahren (4 Tage mit 4 Planungszellen, Honorare für Moderatoren und beteiligte Bürger, Gutachtenerstellung, öffentliche Präsentation der Ergebnisse usw.), von der Universität Wuppertal durchgeführt, kostet bis zu 100.000 Euro. Dies können sich viele Kommunen nicht leisten, auch wenn möglicherweise traditionelle Gutachten und Beratungsfirmen kaum billiger sind.

Mittlerweile wurden in anderen Kommunen (z.B. in der Stadt Waltrop zur Planung eines Jugendcafes) kostengünstigere Varianten entwickelt, die freilich von dem Wuppertaler Verfahren „Planungszelle“ in entscheidenden Punkten abweichen: Man verzichtet auf Freistellung und Bezahlung der Beteiligten sowie auf den Vier-Tage-Block und lässt das Programm an mehreren Wochenenden stattfinden.

**Links:**

<http://www.uni-wuppertal.de/FB1/planungszelle/>

<http://www.hlz.hessen.de/polis/polis28.pdf>

<http://www.portal.fes.de/pls/portal30/docs/folder/buergergesellschaft/>

An-Planungszelle.pdf

#### **4.4 Mediationsverfahren**

Bei Mediationsverfahren versucht ein unparteiischer Mediator, 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 aus unserer Sicht eher bei kleineren Konflikten an.

**Links:**

<http://www.hlz.hessen.de/polis/polis28.pdf>

[http://www.mediate.de/texte/zkm\\_01.htm](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 (z.B. in Essen und Arnsberg).

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 die Einbeziehung der Experten dafür, dass wirklich sehr konkrete Lösungen erarbeitet werden.** Der „Haken“ daran ist nur, dass das Verfahren 100.000 bis 200.000 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 unbeträchtlichen Kosten der Perspektivenwerkstatt empfiehlt sich vor allem 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 ein solches Gremium. Kinder- und Jugendparlamente werden in der Regel direkt gewählt, und eine relativ hohe Wahlbeteiligung ist vor allem 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 Arbeit 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 Organisierung 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 vor allem punktuelle dialogorientierte Verfahren angeboten.

Ein gut 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. 90.000 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 20 Bürger aktiv beteiligten, und es konnte natürlich auch keine Einigung mit den Anwohnern erzielt werden (siehe Standortkonflikte bei Mediationsverfahren 4.4). Die sehr geringe Beteiligung deckt sich mit Erfahrungen anderer Beteiligungsangebote im Internet. Damit ist *derzeit* das Internet ein Medium, das für eine zwar intensive, niveauvolle Beteiligung jedoch nur weniger Bürger steht. Um eine gehaltvolle Debatte zu ermöglichen, ist eine kontinuierliche Moderation zwingend erforderlich, die ca. 10.000 bis 30.000 Euro kostet.

### **Praxistipps:**

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

**Links:**

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

[http://www.kommforum.de/upload/files/beitraege\\_aufsaeetze/21/dipl\\_medien\\_bbt1.pdf](http://www.kommforum.de/upload/files/beitraege_aufsaeetze/21/dipl_medien_bbt1.pdf)

---

## 5. Praxisbeispiele für die Förderung freiwilligen Engagements

Mit der Förderung der Mitgestalterrolle – also der Förderung des freiwilligen Engagements – werden vor allem Effizienz und stärkere Solidarität angestrebt. 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
- **das bürgerschaftliche Engagement** („Neue Ehrenamtlichkeit“): ‚Wir tun etwas für andere und damit etwas für uns selbst‘.

### 5.1 Allgemeine Empfehlungen

**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.

Viele Untersuchungen darüber, was für Hilfen die engagierten Bürger von der Stadt erwarten, belegen immer wieder, dass die Engagierten nicht primär eine individuelle finanzielle Förderung, sondern eher eine Förderung ihrer Organisationen, in denen sie freiwillig tätig sind, wünschen. Dabei geht es häufig um die Bereitstellung von Räumlichkeiten und bedingt um Fortbildungsangebote. Wichtig ist für die Vereine und Organisationen auch ein klarer Ansprechpartner in der Verwaltung, der 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, doch muss insbesondere für die Bereiche des Neuen Ehrenamtes und der Selbsthilfe auch über neue Formen der Anerkennung nachgedacht werden. So ist für diese Klientel ein Dankeschönfest, das von ihnen mitorganisiert wird, sicher passender als die klassische förmliche Ehrungsveranstaltung 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. Insgesamt ist im Bereich der Ehrung und Anerkennung deutlich mehr Phantasie erforderlich. Positives Beispiel hierfür ist die Stadt Nürtingen in Baden-Württemberg, die viele unterschiedliche Instrumente kombiniert, um das freiwillige Engagement aufzuwerten (vgl. <http://www.nuertingen.de/buergerundsoziales/buergerengagement/buergerorientiert/>).

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 sie 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 in Gütersloh – als auch auf das Engagement einer größeren Gruppe von Stiftern, wie z.B. in Remscheid, oder auf ein Engagement der Stadt wie etwa 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 und so die soziale Infrastruktur einer Stadt zunehmend unabhängig von der Haushaltslage der Gemeinde sichern kann.** Viele Kommunen verbinden mit Bürgerstiftungen große Hoffnungen, weil in Deutschland u.a. mit einer „Generation der Erben“ zu rechnen ist, die angesichts der Erbschaftssteuer, aber auch wegen einer langsam wachsenden bürgergesellschaftlichen Engagementkultur bereitwilliger spenden könnten. In der letzten Legislaturperiode wurde zudem durch ein neues Stiftungsrecht die Gründung von Stiftungen deutlich erleichtert und attraktiver.

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. Für den Start einer Bürgerstiftung 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:**

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

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

### **5.3 Freiwilligenzentralen**

Freiwilligenzentralen haben sehr unterschiedliche Aufgaben. Für die „Freiwilligenzentren“ des Caritasverbandes werden 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 eindeutig auf der Werbung und Vermittlung von Ehrenamtlichen. Diese Einrichtungen sind vermehrt seit 1999 entstanden, weil man davon ausgeht, dass das dauerhafte En-

gagement in Organisationen zurückgeht, die Bürger sich aber weiterhin für einen beschränkten Zeitraum themenzentriert engagieren wollen.

Nach unserer Recherche gibt es in der Mehrzahl z.B. der kreisfreien Städte Nordrhein-Westfalens sowie in vielen Gemeinden und auf Kreisebene derzeit ungefähr 56 Freiwilligenagenturen. Die Vermittlungsquote der meisten Agenturen in größeren Städten liegt bei etwa 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 Engagierten wird durch sie deutlich 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. Auch ist bei derzeit häufig auslaufender Landesförderung in den Großstädten zu überlegen, 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 Spielplatzpatenschaften

Im nennenswerten Ausmaß finden sich diese Patenschaften 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 Evaluierungsstudie 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 ei-

ne kleinere Aufwandsentschädigung. Aus unserer Sicht ist der Nutzen dieser Projekten eher skeptisch zu beurteilen. **Aus der Verwaltungspraxis ist immer wieder zu hören, dass die Pflege dieser Patenschaften sehr personalintensiv ist. Dem steht aber auch die Hoffnung gegenüber, dass die zunehmenden Akzeptanzprobleme (Lärm etc.) bei Anwohnern von Kinderspielplätzen durch diese Patenschaften reduziert werden können und mit diesen Patenschaften auch eine dringend notwendige Lobby für den Erhalt von Freiräumen für Kinder entsteht.**

**Praxistipps:**

Lohnenswert erscheint es, vor allem 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://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 Arnsberg 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 elf der 14 Sportplätze auf Vereine übertragen. Man hatte zunächst nur mit einem Verein einen Vertrag abgeschlossen, der für beide Seiten Vorteile brachte (Win-Win-Situation). Das zentrale Motiv der kommunalen Entscheidungsträger bei der Aufgabenübertragung war die Haushaltskonsolidierung. Die Stadt reduzierte ihre Kosten um 30 Prozent, und der Verein konnte mit den verbleibenden 70 Prozent, 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 oft 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 „Zerstörung“ von ehrenamtlichem Engagement gelten würde. Deswegen ist vor der Aufgabenübertragung gründlich zu prüfen, 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](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 den Aufbau einer kundenorientierten Dienstleistungspolitik

Mit der stärkeren Kundenorientierung werden höhere Akzeptanz, höhere Effizienz und höhere Effektivität angestrebt. Eine kundenorientierte Dienstleistungspolitik stützt sich dabei aus unserer Sicht im Prinzip auf vier Bausteine (s. Abbildung 5, ausführlicher hierzu: Bogumil et al. 2001), denen wir im Folgenden einzelne Beispiele zugeordnet haben.

**Abbildung 5:**  
**Bausteine und Instrumente einer kundenorientierten Dienstleistungspolitik**

Bausteine	Beispiele
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 vor allem in mittelgroßen Städten eingeführt (z.B. Arnsberg und Seelze). Zusätzlich zum normalen Beschwerdeweg können Internet-Angebote entwickelt, ein Bürgertelefon eingerichtet oder ein „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 Wochen-

markt 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, sondern als Berater wahrgenommen werden, der kostenlos Tipps gibt, wie sich die Verwaltung eventuell verbessern kann.**

Besonders interessant ist am Aktiven Beschwerdemanagement, dass dieses Instrument die Kunden beteiligt und gleichzeitig durch die schnellere Beantwortung von Beschwerden einen besseren Service für die Kunden bietet. Vorteilhaft ist auch, 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 über einzelne Mitarbeiter 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://www.braunschweig.de/rv/amt_ideen_beschwerden/bindata/IuB.pdf)

[http://neu1.kdvz.de/arnsberg/bus/bindata/712\\_Kundenorientierung.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 sogenannten 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 30.000 Einwohnern am Rande des Ruhrgebiets gelegen – wird die Wohnungsnotfachstelle gemeinsam von Mitarbeitern des Caritasverbandes und der Stadt Waltrop betrieben. Der Caritasverband ist primär zuständig für die

sozialarbeiterischen und sozialpädagogischen Maßnahmen. Die Mitarbeiter der Stadtverwaltung 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. Da 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 dicht 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.

Wirtschaftlich interessant ist, dass es so 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](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 mittlerweile auch wichtige Formulare elektronisch abrufen. Dennoch wird häufig das Potential des Internet 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. Auch sind viele Internetseiten 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, die die Unterschrift in den Antragsunterlagen ersetzen soll. So kann zukünftig durch eine Chip-Karte in Verbindung mit einem Lesegerät am heimischen PC diese persönliche Unterschrift substituiert werden. Auf dieser Karte, mit der sich der Bürger zukünftig ausweisen kann, sind die persönlichen Daten des Kunden verschlüsselt. Insgesamt ist im internationalen Vergleich die Nutzung dieser Technologie in deutschen Verwaltungen u.a. aufgrund rechtlicher Probleme noch kaum entwickelt. 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**, einer der Preisträger 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 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 lohnen sich die notwendigen Investitionen und Anschaffungen für die digitale Signatur nur bedingt. Lediglich multifunktionale Chipkarten, die man beispielsweise auch als Geldkarte benutzen kann, könnten hier entsprechende 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 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 Überblick über die 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, das man nahtlos auf alle Verwaltungsbereiche übertragen kann. Aber er zeigt, dass wohldosierte 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](http://www.berlinthemen.de)

## 6.5 Qualitäts- und Servicegarantien

In Deutschland ist vor allem die finnische Stadt Hämeenlinna das Vorbild für Qualitäts- und Servicegarantien. In Hämeenlinna hat die Stadtverwaltung insgesamt in 14 Ämtern Servicegarantien (mit Sanktionen bei Schlechterfüllung) abgegeben, so z.B. das Versprechen, innerhalb von vier Monaten nach der Antragstellung einen Kindergartenplatz zur Verfügung zu stellen. 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 so lange eine private Tagesmutter bezahlt werden kann. Das sind in der Tat transparente Zusagen, auf die sich der Bürger verlassen kann. Mittlerweile haben sich 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 Leitbildes in der kommunalpolitischen Praxis umsetzen kann.

Deutlich dürfte geworden sein, dass aus unserer Sicht nicht in jedem Fall mehr Bürgerbeteiligung der „Königsweg“ ist und dass bei der Anwendung bestimmter Instrumente durchaus gravierende Probleme auftreten können. Aber wir hoffen, plausibel dargelegt zu haben, dass man viele dieser Probleme durch eine vorausschauende Politik erfolgreich gestalten kann.

In der kommunalen Praxis stößt man nun insbesondere bei einigen Ratsmitgliedern auf einige **grundlegendere Vorbehalte gegen einen Ausbau von Bürgerbeteiligung** im hier skizzierten Sinn. **Erstens wird 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.** Auf beide Vorbehalte wollen wir kurz eingehen.

Zum einen haben viele Studien gezeigt, **dass die Beteiligungsbereitschaft der Bürger vor allem von bedarfsgerechten Beteiligungsangeboten abhängt.** Richtig ist aber auch, dass dies vor allem für die gut ausgebildete 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 ist festzustellen, dass sich bei Beteiligungsangeboten gerade in der Auftraggeberrolle die üblichen „Aktivbürger“ treffen, die ihre Interessen schon im-**



**mer gut durchsetzen konnten.** Andere Bürger zu beteiligen, ist hingegen aufwendiger und erfordert ein starkes Engagement von Rat und Verwaltung. **Eine besondere Aufgabe bürgergesellschaftlich engagierter Kommunalpolitik kann gerade darin liegen, dafür zu sorgen, dass nicht nur die immer schon aktiven Bürger beteiligt, 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 oder eher selten 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 Mehrheitsfraktion) 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 fal-

sche 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 vor allem in die anzustrebende Partizipationsgestaltung), 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 konsens-orientierte 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 begrenzen und andererseits durch ein gemeinsames Vorgehen die Bürgerkommune auch langfristig auf eine für den Bürger verlässliche Basis zu stellen. Das gemeinsame Vorgehen von Bürgermeister und möglichst vieler 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 Kommunalverwaltung alleine nicht lösen können: 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 sich einige Kommunen

die notwendige Engagementinfrastruktur (z.B. Freiwilligenzentralen) nicht leisten können und viele Beteiligungsergebnisse nicht mehr umsetzbar sind.

**Landes- und Bundesregierungen haben die Förderung der Bürgergesellschaft zunehmend auf ihre Fahnen geschrieben, umgesetzt werden kann diese aber letztlich vor allem in den Kommunen, denkt man daran, dass sich Schätzungen zufolge über 80% des bürgerschaftlichen Engagements im lokalem Raum realisieren und es sich gerade in den Gemeinden erweist, ob die Bürger ernsthaft an der Planung, Entwicklung und Gestaltung des Gemeinwesens beteiligt werden. Daher spricht viel dafür, wenn man das Ziel eines *Aktivierenden Staates* ernst nimmt, darauf zu achten, dass die Kommunen auch die entsprechenden Handlungsspielräume sowohl bezüglich ihres Entscheidungskompetenzen als auch bezüglich ihrer finanziellen Rahmenbedingungen erhalten.**

Das neue Leitbild des Aktivierenden Staates zielt nicht nur auf eine größere Effizienz und Effektivität im öffentlichen Sektor, sondern auch auf eine neue Verantwortungsteilung zwischen Staat und Gesellschaft sowie zwischen Bund, Länder und Gemeinden. Eine *Gemeindefinanzreform* scheint damit ebenso überfällig zu sein wie in Zukunft das sogenannte *Konnexitätsprinzip* gelten sollte. 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 2002a: Die Planungszelle – Der Bürger als Chance, fünfte Auflage, Opladen
- Dienel, Peter 2002b: Die Planungszelle – Zur Praxis der Bürgerbeteiligung, Arbeitskreis Bürgergesellschaft und Aktivierender Staat der Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn  
<http://www.portal.fes.de/pls/portal30/docs/folder/buergergesellschaft/An-Planungszelle.pdf>
- 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
- Kubicek, Herbert/Hagen, Martin 1999: Internet und Multimedia in der öffentlichen Verwaltung. Gutachten für die Friedrich-Ebert-Stiftung, Reihe Medien- und Technologiepolitik, Bonn  
<http://www.fes.de/pdf-files/stabsabteilung/00520.pdf>
- Lamping, Wolfram/Schridde, Henning/Pläß, Stefan/Blanke, Bernhard 2002: Der Aktivierende Staat. Positionen, Begriffe, Strategien. Studie für den Arbeitskreis Bürgergesellschaft und Aktivierender Staat der Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn  
<http://fesportal.fes.de/pls/portal30/docs/FOLDER/BUERGERGESELLSCHAFT/038.pdf>
- 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

---

# Autoren

**Priv. Doz. Dr. Jörg Bogumil**, Hochschuldozent an der FernUniversität Hagen, Institut für Politikwissenschaft, zur Zeit Vertretungsprofessur für Verwaltungswissenschaft im Institut für Sozialwissenschaften an der Humboldt-Universität zu Berlin

**Dr. Lars Holtkamp**, wissenschaftlicher Mitarbeiter an der FernUniversität Hagen, Institut für Politikwissenschaft, Lehrgebiet Politikfeldanalyse und Verwaltungswissenschaft

---

# **Arbeitskreis Bürgergesellschaft und Aktivierender Staat der Friedrich-Ebert-Stiftung**

Die Förderung der Bürgergesellschaft ist ein zentrales Thema der aktuellen Reformdebatte. Der Arbeitskreis „Bürgergesellschaft und Aktivierender Staat“ ([www.fes.de/buergergesellschaft](http://www.fes.de/buergergesellschaft)) will in diesem Diskurs ein Forum sein, das reformpolitisch relevante Themenstellungen aufgreift, analysiert und in der politischen Debatte Stellung bezieht. Damit soll ein Beitrag geleistet werden, ein Netzwerk für die politische Beratung institutioneller Reformpolitik aufzubauen und dessen Überlegungen der Politik vorzustellen. Der Arbeitskreis versteht sich insofern als kritischer Impulsgeber für die öffentliche Reformdebatte. Er wird gefördert von der Erich-Brost-Stiftung in der Friedrich-Ebert-Stiftung.

Anlass und Ausgangspunkt bildet das Interesse, die Stärkung des bürgerschaftlichen Engagements und des darin liegenden Demokratisierungspotentials einerseits und die Staatsmodernisierung in Kategorien des aktivierenden Staates andererseits zusammenzubringen. Das Augenmerk des Arbeitskreises gilt in erster Linie der Stärkung der Bürgergesellschaft und entsprechender Partizipationschancen: Diese Perspektive bestimmt die zu formulierenden Modernisierungsanforderungen an staatliche Instanzen und Akteure.

Die persönlich eingeladenen Mitglieder des Arbeitskreises reflektieren den interdisziplinären Arbeitsansatz von Akteuren aus Politik, Wissenschaft, Verwaltung, zivilgesellschaftlichen Organisationen, Wirtschaft und Medien mit ihrer je spezifischen Perspektive.

Der Arbeitskreis konkretisiert seine Ziele in Analysen und Gutachten, Fachgesprächen, Workshops und öffentlichen Veranstaltungen. Vor allem aber ist er ein Netzwerk, genauer, ein Vernetzungsangebot, mit dem der Arbeitskreis selbst „Gelegenheitsstrukturen“ schaffen will.

Dr. Michael Bürsch, MdB  
Leiter des Arbeitskreises  
Bürgergesellschaft und Aktivierender Staat

---

# Veröffentlichungen des Arbeitskreises Bürgergesellschaft und Aktivierender Staat der Friedrich-Ebert-Stiftung

([www.fes.de/buergergesellschaft](http://www.fes.de/buergergesellschaft) ⇒ Analysen ⇒ Analysen des Arbeitskreises)

**Der Aktivierende Staat – Positionen, Begriffe, Strategien.** Wolfram Lamping, Henning Schridde, Stefan Plaß, Bernhard Blanke, Bonn 2002, 44 Seiten  
(<http://fesportal.fes.de/pls/portal30/docs/FOLDER/BUERGERGESELLSCHAFT/038.pdf>)

**Die Planungszelle – Zur Praxis der Bürgerbeteiligung. Demokratie funkelt wieder.** Peter C. Dienel, Bonn 2002, 20 Seiten  
(<http://fesportal.fes.de/pls/portal30/docs/FOLDER/BUERGERGESELLSCHAFT/An-Planungszelle.PDF>)

**Freiwilligendienste – Wege in die Zukunft. Gutachten zur Lage und Zukunft der Freiwilligendienste.** Thomas Rauschenbach, Reinhard Liebig, Bonn 2002, 88 Seiten  
<http://fesportal.fes.de/pls/portal30/docs/FOLDER/BUERGERGESELLSCHAFT/0421.PDF>

**Gender Perspektive, bürgerschaftliches Engagement und aktivierender Staat.** Barbara Stiegler, Bonn 2002, 12 Seiten  
(<http://fesportal.fes.de/pls/portal30/docs/FOLDER/BUERGERGESELLSCHAFT/AN-GENDERPERSPEKTIVE.PDF>)

**Gewerkschaften und bürgerschaftliches Engagement in der Arbeitswelt.** Kurzanalyse von Josef Schmid unter Mitarbeit von Stephanie Schönstein, Bonn 2002, 28 Seiten

**Bürgerkommune konkret – Vom Leitbild zur Umsetzung.** Ein Leitfaden für die kommunale Praxis erarbeitet für den Arbeitskreis Bürgergesellschaft und Aktivierender Staat der Friedrich-Ebert-Stiftung von Jörg Bogumil/Lars Holtkamp, Bonn 2002, 44 Seiten