

DST

Deutscher Städtetag · Postfach 51 06 20 · 50942 Köln

An den Vorsitzenden
der Enquête-Kommission
„Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements“
des Deutschen Bundestages
Herrn
Dr. Michael Bürsch
Platz der Republik 1

11011 Berlin

Marienburg
Lindenallee 13 - 17
50968 Köln

07.05.2001/Hi

Telefon (02 21) 37 71-0
Durchwahl 37 71-1 15
Telefax (02 21) 37 71-1 78
eMail post@staedtetag.de

Anhörung der Enquête-Kommission „Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements“ am 12. Mai 2001 in Berlin

Ihr Schreiben vom 15. März 2001

Sehr geehrter Herr Vorsitzender,

zu den von Ihnen im Vorlauf der Anhörung übermittelten Fragen nehmen wir wie folgt Stellung:

I. Vorbemerkung:

Der Deutsche Städtetag misst dem Bürgerschaftlichen Engagement besonders in den Formen der Partizipation am kommunalen Beratungs- und Entscheidungsprozess und der Partizipation bei der Durchführung kommunaler Aufgaben einen hohen Stellenwert zu. Die Thematik ist deshalb in dem vom Deutschen Städtetag Anfang September 2000 aufgelegten Projekt „Zukunft der Stadt? – Stadt der Zukunft!“ zu einem Schwerpunkt der Beratungen bestimmt worden. Sie wird auch Gegenstand der Hauptversammlung des Deutschen Städtetages in der Zeit vom 8. bis 10. Mai 2001 in Leipzig sein. Die Beratungen im Rahmen dieser Zusammenkunft von Vertretern und Vertreterinnen aller unserer Mitgliedstädte werden insbesondere auf die Formulierung von Perspektiven gerichtet sein, Bürgerschaftliches Engagement als wesentlichen Bestandteil der Entwicklung zukunftsfähiger Städte und Gemeinden einzubinden.

Da wir den Ergebnissen der Hauptversammlung nicht vorgreifen können, bitten wir um Verständnis, dass wir uns bei der Beantwortung der an uns gerichteten Fragen teilweise auf die Darstellung von Entwicklungstendenzen beschränken. Im Anschluss an die Hauptversammlung werden wir Sie selbstverständlich gerne über deren Beratungsergebnisse informieren.

Das Thema „Stadt und Bürger“ ist in das Projekt „Zukunft der Stadt? – Stadt der Zukunft!“ aufgrund der Tatsache aufgenommen worden, dass in einer nie dagewesenen Kumulation Einflussnahmen des Bundes und der Länder sowie der Europäischen Gemeinschaften festzustel-

len sind mit der Folge, dass kaum noch Freiraum für Selbstverwaltung und –gestaltung vorhanden ist, sondern der kommunale Bereich ganz überwiegend zum Vollzugsorgan des übermäßig dichten Netzes gesetzlicher Vorgaben des Bundes, der Länder und - immer stärker - der Europäischen Gemeinschaften abgesunken ist. Dieser Befund resultiert aus der seit 1949 bis zur Gegenwart auf die Kommunen hereingebrochenen Regelungsflut des Bundes und der Länder in Form von Gesetzen, Verordnungen, allgemeinen und besonderen Weisungen sowie Verwaltungsvorschriften, die durch die Parlamente und Regierungen niemals ernsthaft einer Revision auf Erforderlichkeit des Weiterbestandes unterzogen worden ist. Einflussnahmen des europäischen Wettbewerbsrechts und eine auf diese Entwicklung nicht reagierende Gesetzgebung des Bundes und der Länder stellen nahezu die gesamte Palette der kommunalen Dienstleistungen, die gemeinhin als Leistungen nichtwirtschaftlicher bzw. wirtschaftlicher Betätigung unter dem deutschen Begriff der „Daseinsvorsorge“ verstanden werden, zur Diskussion. Im Ergebnis muss festgestellt werden, je mehr der Freiraum kommunaler Selbstverwaltung und –gestaltung beschnitten wird, um so weniger Raum wird übrig bleiben für Partizipation der Bürger an kommunalen Entscheidungsprozessen oder an der Partizipation zur Durchführung kommunaler öffentlicher Aufgaben.

II. Zu den Fragestellungen:

1. Leitbild der „Bürgerkommune“/Gelegenheitsstrukturen und Beteiligungsformen für Bürgerschaftliches Engagement

Für das Leitbild „Bürgerkommune“ existiert keine festgefügte Definition, die auf die Städte und Gemeinden unterschiedslos übertragbar wäre. Es bestehen auch erhebliche Zweifel, ob ein solcher Schematismus tatsächlich wünschenswert ist. Die Entwicklung zeigt, dass neben identischen Grundstrukturen der Bürgerbeteiligung die individuellen örtlichen Verhältnisse unterschiedliche Beteiligungsformen hervorgebracht haben und hervorbringen werden.

Die Entwicklung der vergangenen Jahre zeigt auch, dass die repräsentative lokale Demokratie durch direktdemokratische und kooperative Formen der Bürgerbeteiligung, teils gesetzlich vorgeschrieben, teils in Eigeninitiative der Kommunen entwickelt, ergänzt wurde.

Zum einen entstanden im Umfeld der Gemeinderäte zunehmend Sondergremien für bestimmte Bevölkerungsgruppen, etwa Ausländer- und Seniorenbeiräte. Die durch Gemeindeordnungen der Länder eingeführten Institute des sachkundigen Bürgers bzw. Einwohnens wurden ausgebaut bzw. dort eingeführt. In nahezu alle Gemeindeordnungen sind direktdemokratische Instrumente wie Bürgerbegehren und –entscheid, aufgenommen worden, wobei die Anwendung dieser Instrumente oftmals erleichtert wurde.

Parallel zu den gesetzlich abgesicherten Beteiligungsmöglichkeiten wurden von den Städten und Gemeinden neue Kooperationsformen entwickelt, mit denen die Lösung örtlicher Probleme im Dialog und in Kooperation angestrebt wird. Hierzu zählen z. B. Stadtteilforen, Bürgerhaushalte, Lokale Agenda-Prozesse, Planungszellen, die Entwicklung eines Leitbildes für die jeweilige Stadt/Gemeinde, runde Tische, kriminalpräventive Gremien etc.. Bürgern und Bürgerinnen werden hierdurch Plattformen für eine Mitgestaltung örtlicher Politik angeboten, sie nehmen an der Lösung von Einzelproblemen teil und können ihre Vorstellungen über die Gesamtentwicklung ihrer Stadt/Gemeinde einbringen.

Kennzeichnend für die neuen Beteiligungsformen ist ihre Vielfalt und ihr unterschiedlicher Einsatz von Ort zu Ort. Generelle Aussagen über die Vor- und Nachteile einzelner Beteiligungsformen sind kaum zu treffen. Die wissenschaftliche Durchdringung der neuen Beteiligungsformen hat bislang nur ansatzweise stattgefunden. Seitens der Städte/Gemeinden besteht großes Interesse, die Erfahrungen anderer Städte mit praktizierten Beteiligungsformen aufzubereiten und zu typisieren. Der Deutsche Städtetag hat deshalb die Absicht, noch im Laufe dieses Jahres mittels einer Umfrage einen entsprechenden Erfahrungsaustausch durchzuführen. Dabei wird die wissenschaftlich begleitete und dokumentierte Förderung von Modellprojekten einzelner Städte einbezogen werden.

Insgesamt lässt sich feststellen, dass bisherige Erfahrungen mit neuen Formen der Bürgerbeteiligung überwiegend positiv sind. Die Ergänzung der repräsentativen lokalen Demokratie durch plebiszitäre, vor allem aber durch kooperative Elemente fördert die Identifikation der Bürger und Bürgerinnen mit ihrer Stadt, trägt wirksam zur Verbesserung der Qualität von kommunalpolitischen Entscheidungen bei und stärkt somit die lokale Demokratie.

Das Bemühen der Städte und Gemeinden, bestehende Beteiligungsstrukturen auszubauen, neue Beteiligungsformen einzuführen bzw. mit ihnen zu experimentieren, ist bundesweit festzustellen. Bei allem ist aber nüchtern festzuhalten, dass die bewährte repräsentative lokale Demokratie durch neue Beteiligungsformen nicht ersetzbar ist, sondern sie wirksam ergänzt werden kann. Die Gesamtverantwortung für kommunalpolitische Entscheidungen muss auch weiterhin beim Gemeinderat und seinen Ausschüssen liegen. Mit diesen Institutionen sollten alle Formen der Bürgerbeteiligung möglichst eng verknüpft werden.

Gesetzliche Regelungen für neue Formen der Bürgerbeteiligung unterhalb des Bürgerentscheids können nicht befürwortet werden. Hierdurch würde vorhandenes Entwicklungspotential in eine gestalterisch hinderliche Schablone gepresst. Die Städte/Gemeinden benötigen Freiräume zur Entwicklung und Festigung einer Beteiligungskultur auf der Basis der örtlichen Verhältnisse.

2. Verwaltungsreform/Bürgerschaftliches Engagement

Zwischen Maßnahmen der Verwaltungsreform und der Förderung von Bürgerschaftlichem Engagement wird kein unmittelbarer Zusammenhang gesehen. Das sog. Neue Steuerungsmodell ist in erster Linie auf Effizienzsteigerung im Binnenverhältnis der Verwaltung angelegt. Mit der Herstellung von mehr Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit der internen Verwaltungsabläufe soll das Bemühen einhergehen, das Verwaltungshandeln gegenüber dem Bürger zu dessen Zufriedenheit zu verbessern. Die Förderung Bürgerschaftlichen Engagements kann zwar auch zu mehr Effizienz und Wirtschaftlichkeit des Verwaltungshandelns beitragen, sollte aber gerade nicht primär unter diesem Aspekt betrachtet werden.

3. Bürgerbeteiligung und repräsentativ verfasste Kommunalpolitik

Damit die direktdemokratischen und neuen Beteiligungsformen einerseits sowie die repräsentativ verfasste Kommunalpolitik andererseits nicht kontraproduktiv miteinander konkurrieren, ist eine sachgerechte Verzahnung der Diskussions- und Entscheidungsprozesse notwendig. Auch hier gilt, dass das für die jeweilige Stadt/Gemeinde optimale Ver-

fahren der Beteiligung im kommunalen Beratungs- und Entscheidungsprozess nur vor Ort wird gefunden werden können. Dennoch können einige grundsätzliche Feststellungen getroffen werden:

Im Hinblick auf direktdemokratische Entscheidungsformen muss sichergestellt sein, dass das Gemeinwohl weiterhin Vorrang vor einer erleichterten Durchsetzbarkeit von Partikularinteressen hat. Weder darf kleinen Minderheiten eine beherrschende Einflussnahme möglich sein, noch dürfen finanzielle Risiken sowie die konkrete Gefahr einer Blockade und Lähmung der Kommunalpolitik unbeachtet bleiben. Angemessene Beteiligungsquoten für Bürgerbegehren und –entscheide, sog. Negativkataloge, die bestimmte Gegenstände der unmittelbaren Bürgerentscheidung entziehen, und Kostendeckungsvorschläge der Antragsteller von Bürgerentscheiden sind unerlässlich.

Für die neuen kommunalinternen Beteiligungsformen empfiehlt es sich, dass die Gemeinderäte vorab Zweck, Dauer und Grenzen des Einsatzes dieser Verfahren erörtern und auch den finanziellen Rahmen festlegen. Vor einem Beteiligungsverfahren sind insbesondere folgende Fragen zu klären: Wer soll beteiligt werden? Wann? Zu welchem Zweck? Wie werden die Ergebnisse in den formalen kommunalpolitischen Entscheidungsprozess eingespeist? Welcher finanzielle Spielraum steht für die Umsetzung zur Verfügung? Hierdurch wird einerseits sichergestellt, dass bei den engagierten Bürgern und Bürgerinnen keine Enttäuschung über die mangelnde Umsetzung erarbeiteter Ergebnisse entsteht. Andererseits bleibt so die übergeordnete Entscheidungskompetenz des Gemeinderates für die städtische Gesamtentwicklung gewahrt.

4. Anerkennungskultur zur Förderung des Bürgerschaftlichen Engagements

Anerkennungskultur im Hinblick auf Bürger und Bürgerinnen, die sich am kommunalen Beratungs- und Entscheidungsprozess beteiligen wollen, wird dadurch geschaffen, dass bestehende Beteiligungsformen zur Herstellung von Dialog und Kooperation fortentwickelt bzw. entsprechende Beteiligungsformen eingeführt werden. Formal institutionalisiert betriebene Anhörungen ohne Ermöglichung des Dialogs sollten vermieden werden. Den Bürgerinnen und Bürgern sollte vermittelt werden, dass ihre Einbeziehung in Beratungs- und Entscheidungsprozesse ein Grundwert kommunaler Selbstverwaltung ist.

Anerkennungskultur, die dem Bürgerschaftlichen Engagement in den Formen der Mitbeteiligung an der Wahrnehmung kommunaler Aufgaben, an der Arbeit von Selbsthilfegruppen in Verbänden, Vereinen und sonstigen bürgersinnstiftenden Einrichtungen förderlich ist, kann durch eine Reihe von Maßnahmen geschaffen werden. Kommunalpolitik muss sich dem Wandel des Bürgerschaftlichen Engagements anpassen. Sowohl längerfristig angelegtes als auch zeitlich befristetes Engagement muss ermöglicht werden. Eigenverantwortlichkeit im Rahmen des übernommenen Tätigkeitsfeldes sollte gestärkt, fachliche und menschliche Unterstützung gewährt und Weiterbildungsmöglichkeiten gefördert werden.

Bürgerschaftliches Engagement sollte nicht vorrangig unter dem Aspekt der Entlastung öffentlicher Haushalte oder der Organisation von Verwaltungstätigkeit betrachtet werden, sondern als unverzichtbar ideeller Beitrag zum Erhalt kommunaler Selbstverwaltung.

Anerkennungskultur sollte aber auch und gerade Ausdruck in der öffentlichen Auszeichnung des Engagements finden.

5. Infrastrukturelle Einrichtungen der Engagementförderung

Die Städte und Gemeinden sind sich im Klaren darüber, dass eine zunehmende Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger an kommunalpolitischen Beratungs- und Entscheidungsprozessen für die hauptamtliche Kommunalverwaltung eine Herausforderung bedeutet. Je mehr verschiedenartige Formen der Bürgerbeteiligung eingeführt werden, um so wichtiger ist ein professionelles Partizipationsmanagement. Dabei sollte unter Partizipationsmanagement die Bildung organisatorischen Wissens an einer Stelle innerhalb der Stadtverwaltung verstanden werden, die den Kontakt zu den mitwirkungsbereiten Bürgerinnen und Bürgern organisiert.

Information und Beratung über örtliche Möglichkeiten des Engagements setzen voraus, dass die Städte/Gemeinden und andere vor Ort vorhandene Institutionen für Bürger und Bürgerinnen klar umrissene Angebote freiwilliger/ehrenamtlicher Tätigkeiten bereit halten. Örtlich vorhandene Anlaufstellen unterschiedlicher Träger, die eine entsprechende Informations- und Beratungsfunktion wahrnehmen, sollten, um den Zugang Engagemen-tinteressierter zu erleichtern, miteinander vernetzt werden.

Für die Einrichtung neuer Kontakt- bzw. Vermittlungsstellen bestehen gute Chancen, denn deutlich über 90 % der Kommunen schätzen die Förderung des freiwilligen/ehrenamtlichen Engagements als wichtige kommunale Aufgabe ein. Die Entscheidung über Trägerschaft und Betrieb neuer Kontaktstellen sollte unter Berücksichtigung der örtlichen Verhältnisse in der jeweiligen Stadt/Gemeinde getroffen werden. Dabei ist zu bedenken, dass ein großer Teil der deutschen Städte und Gemeinden unter staatlich angeordnetem Haushaltskonsolidierungszwang steht. Danach hat die Sicherstellung der Finanzierung gesetzlich übertragener Aufgaben Priorität. Aufgaben der freiwilligen Selbstverwaltung, zu denen auch Einrichtung und Betrieb von Anlaufstellen gehörten, sind demgegenüber nachrangig finanzierungsfähig.

6. Grenzüberschreitendes Bürgerschaftliches Engagement

Zahlreiche grenznahe und mit ausländischen Kommunen in Partnerschaft verbundene Städte und Gemeinden fördern grenzüberschreitendes Bürgerschaftliches Engagement, indem sie beispielsweise ihre Feuerwehren unter Einschluss der ehrenamtlichen Kräfte der Freiwilligen Feuerwehren zu Maßnahmen des Brandschutzes und der technischen Hilfeleistung einsetzen oder mit tatkräftiger Unterstützung ehrenamtlich engagierter Bürger und Bürgerinnen den Austausch von Schülern organisieren. Der gesamte Bestand an grenzüberschreitenden Kontakten unter Mitwirkung Bürgerschaftlichen Engagements ist bislang nicht erfasst worden.

7. Umsetzung des Leitbildes „Bürgerkommune“

Wir verweisen insoweit auf unsere Ausführungen zu II. 1..

8. Ermöglichung und Förderung von Kultur- und Sozialeinrichtungen

a) Kultur

Die Kulturpolitik der siebziger Jahre ging davon aus, dass die Zustimmung zu ihr und damit die Verankerung in der Bevölkerung aus breiter Nutzerschaft entstehen und dadurch auch deren Finanzierung aus öffentlichen Geldern sichern würde.

Auch wenn dieses Modell öffentlicher Trägerschaft die Finanzierung von Kultur als prägend für die deutsche Kulturlandschaft noch auf längere Zeit und je nach Art der Einrichtungen mit unterschiedlichem Umfang das Bestimmende bleiben wird, muss es zunehmend durch andere Formen der Förderung und Beteiligung ergänzt und ersetzt werden, wenn Kultur in der bisherigen Breite erhalten bleiben soll.

Kultureinrichtungen werden darauf angewiesen sein, sich durch eine bürgerorientierte Unternehmensphilosophie Freunde in der Bevölkerung zu schaffen, die nicht nur als Besucher zur Nutzung, sondern als Förderer zu privatem Engagement bereit sind. Dieser private Einsatz der Bürgerinnen und Bürger für ihre Kultureinrichtungen und lokalen kulturellen Aktivitäten kann sich in materiellen Hilfen manifestieren (Mäzene, Sponsoren, Stifter). Vor allem aber sollten Beteiligungs- und Kooperationsformen gesucht werden, aus denen nicht nur neue finanzielle Unterstützung aus der Bevölkerung gewonnen und für Kultureinrichtungen eingesetzt werden kann. Konzepte bürgerschaftlicher Beteiligung werden neben den materiellen vor allem die intellektuellen und sozialen Kompetenzen der Bevölkerung als Ressourcen von Kulturpolitik erschließen, fördern und sich zunutze machen müssen.

Eine ausschließliche öffentliche Finanzierung von Kulturangeboten mit weitgehend kostenloser Versorgung der Nutzer und einer ausschließlichen Angebotsbestimmung durch die in den öffentlichen Kultureinrichtungen Verantwortlichen können einer Kulturverantwortung der bürgerschaftlichen Interessenten entgegenstehen und eine Verankerung der Kultureinrichtungen in der städtischen Gemeinschaft behindern. Um im Sinne einer neuen Kulturverantwortung bürgerschaftliche Mitarbeit, Mitverantwortung, Mitgestaltung und Mitfinanzierung in öffentlich geförderten Kultureinrichtungen zu erreichen, ist eine Umorientierung dieser Einrichtungen anzustreben.

Öffentliche Kultureinrichtungen sollten

- sich die vielfach vorhandene, kulturelle, künstlerische und soziale Kompetenz der Bürgerschaft zunutze machen
- engagierten Bürgerinnen und Bürgern die Möglichkeit zur gestaltenden Mitwirkung in Kultureinrichtungen geben
- die freiwillige und ehrenamtliche Mitarbeit von Bürgerinnen und Bürgern suchen und fördern
- über ein zeitgemäßes Fund-Raising nicht nur die Finanzierungsstruktur verbessern, sondern auch ihre Verankerung in der Bevölkerung stärken (Friend-Raising).

Dies bedeutet keinen Verzicht auf kommunale Kulturverantwortung und ihre Institutionen, sondern deren neue, erweiterte Konzeption. Voraussetzung dafür ist seitens der kommunalen Kulturverantwortlichen die Bereitschaft, engagierte Bürgerinnen und Bürger in öffentlichen Institutionen mitwirken zu lassen. Gleichzeitig müssen sich jedoch auch in Zukunft die Städte zu ihrer Verantwortung für das kulturelle Leben in der Stadt bekennen. Nur dann kann auch von den Bürgerinnen und Bürgern mehr Engagement und Eigenleistung erwartet werden.

b) Sozialeinrichtungen

Wie können Sozialeinrichtungen reformiert werden, damit sie alltägliches Bürgerengagement ermöglichen und fördern?

Das Spektrum der Sozialeinrichtungen auf kommunaler Ebene ist außerordentlich vielfältig. Schwerpunkte bilden die Einrichtungen der Kinder-, Jugend-, Alten- und Behindertenarbeit. Auch Gesundheitseinrichtungen werden herkömmlich den Sozialeinrichtungen im weiteren Sinne zugerechnet.

Kennzeichnend für die Tätigkeit der örtlichen Sozialeinrichtungen ist, dass eine Vielzahl lokaler Aktivitäten nicht unmittelbar durch die Kommunen selbst erbracht, sondern von einer Vielzahl von freien Trägern und Initiativen verantwortet werden, bei deren Arbeit neben professionellen Kräften vor allem auch ehrenamtliche Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter eingesetzt werden und in besonderer Weise prägend wirken. Diese Feststellung gilt sowohl für die Kernbereiche kommunaler Sozialpolitik (Sozialhilfe; Kinder- und Jugendhilfe; Behindertenhilfe; Gesundheitshilfe) als auch für die Sozialarbeit mit sogenannten Randgruppen wie Obdachlosen, Nichtsesshaften, Stadtstreichern. Darüber hinaus sind freie Träger vor allem im Betreuungssektor und in der Beratungshilfe stark engagiert und aktivieren auch hier ehrenamtliche Hilfe, z. B. in der Krisenberatung (Telefonseelsorge, etc.).

Aber auch überall dort, wo die Kommunen selbst soziale Einrichtungen verantworten (z.B. Haus der Jugend; kommunale Alteneinrichtung; Drogenberatungsstelle) haben sich die Einrichtungen gerade in jüngster Zeit zunehmend dem alltäglichen Kontakt mit den Bürgerinnen und Bürgern als Vorstufe und Ansatzpunkt für bürgerschaftliches Engagement im Bezug auf die sozialen Einrichtungen geöffnet. Ebenso wie bei den freien Trägern besteht in den kommunalen Einrichtungen eine wichtige Aufgabe darin, professionelles und ehrenamtliches Zusammenwirken zu optimieren.

Ferner hat sich in jüngerer Vergangenheit eine Vielzahl von sozialen Projekten, Selbsthilfegruppen, Bürgerinitiativen entwickelt, die sogar den Vorrang bürgerschaftlichen Engagements gegenüber der in verbandliche Strukturen eingebundenen Sozialarbeit betonten und damit eine Herausforderung für die freien Träger darstellten.

Die Gesamtverantwortung für Planung, Ausgestaltung und Sicherstellung kommunaler Sozialeinrichtungen liegt gleichwohl bei der Kommune selbst. Sie hat deshalb selbst ein hohes Interesse an der verlässlichen und dauerhaften Förderung wirksamer ehrenamtlicher Strukturen. Damit steht sie auch vor der Aufgabe, die Bedeutung und die Teilhabe der verschiedenen selbstorganisierten Initiativen, Vereine, freigemeinnützigen Träger usw. im Rahmen der Zielsetzungen kommunaler Sozialpolitik zu akzentuieren.

Die Wirksamkeit alltäglichen Bürgerengagements im Bezug auf Sozialeinrichtungen wird als besonders bedeutsam angesehen in den Bereichen

- der Prävention im sozialen Umfeld
- der Überwindung von Isolation, Ausgrenzung, Vereinsamung
- der Herstellung und Aufrechterhaltung menschlichen Kontaktes und der Kommunikationskultur der Sozialeinrichtungen intern, aber vor allem auch im gewachsenen örtlichen Umfeld
- der Ermöglichung von Gesprächskontakten, Beziehungen, Spaziergängen, der Teilnahme an Veranstaltungen innerhalb der Sozialeinrichtung und im gemeindlichen Umfeld, bei Ausflügen und Reisen
- der Vermittlung von Interessen derer, sie sich vielfach selbst nicht hinreichend artikulieren können.

Alltägliches Bürgerengagement in und um Sozialeinrichtungen bedarf in jedem Fall auch der Offenheit, Unterstützung und Förderung durch die in den Sozialeinrichtungen eingesetzten professionellen Kräfte, die in Ehrenamtlichen gleichberechtigte Partner für die Ermöglichung gemeindenaher Sozialarbeit sehen sollten.

Ob es - angesichts der skizzierten Entwicklung - richtig ist, in der Ausgangsfrage „eine Reformbedürftigkeit der kommunalen Sozialeinrichtungen“ zu postulieren, muss grundsätzlich in Frage gestellt werden, es sei denn, dass man Reformbedürftigkeit darin sieht, in noch stärkerem Umfang als bisher den Zugang engagierter Bürgerinnen und Bürger zu Sozialeinrichtungen zu fördern, zur ehrenamtlichen Mitarbeit zu motivieren und keine unnötigen Schranken aufzurichten, die eine solche Offenheit kommunaler Sozialeinrichtungen behindern. Insbesondere dem wachsenden Potential älterer und erfahrener Menschen sollte deshalb der Weg in das soziale bürgerschaftliche Engagement erleichtert werden. Unnötig hohe Personal- und Sachstandards, die Bürgerschaftliches Engagement behindern, sollten vermieden werden.

9. Gewinnung von Bürgern mit geringem Einkommen für Bürgerschaftliches Engagement

Bürgerinnen und Bürger mit geringem Einkommen können unseres Erachtens verstärkt für bürgerschaftliches Engagement gewonnen werden,

- wenn ihnen durch ihren Einsatz keine zusätzlichen Kosten entstehen (z. B. bei Mithilfe im Fahrdienst oder für die eigenen Wegekosten),
- wenn ein angemessener Aufwendungsersatz erfolgt,
- wenn Bürgerinnen und Bürger mit geringem Einkommen sicher sein können, dass mögliche Haftungsrisiken (z.B. bei Durchführung einer Ferienfreizeit u.ä.) durch Abschluss ausreichender Versicherungen vollständig abgedeckt sind.

Als besonderer Anreiz, ehrenamtliche Tätigkeiten trotz geringen Einkommens zu übernehmen, hat sich in der Vergangenheit auch erwiesen, dass diese Tätigkeit perspektivisch eine Brücke zu einer professionellen Ausbildung oder Berufsausübung bilden kann (z.B. familienunterstützende Dienste u.ä.).

Voraussetzung dauerhaften sozialen Engagements ist ferner eine gründliche Einführung und Anleitung sowie die Möglichkeit zu gezielter Fortbildung, ohne dass dem Einzel-

nen hierfür Kosten entstehen.

10. Neue Kommunikations- und Informationstechnologien als Mittel zur Förderung bürgerschaftlicher Partizipation

Die Ergebnisse entsprechender einschlägiger Umfragen zeigen, dass der Wunsch der Bürgerinnen und Bürger, Verwaltungsdienstleistungen per Internet erledigen zu wollen, stets mit an erster Stelle genannt wird. Insofern gilt es seitens der öffentlichen Verwaltung, das Internet als Chance einer neuen Kommunikations- und Transaktionsbeziehung zwischen Bevölkerung, Wirtschaft, Politik und der Verwaltung zu begreifen. Gerade der Kommunalbereich als **die** Schnittstelle zwischen Bürgerschaft und Verwaltung hat dies erkannt und ist auf breiter Front damit befasst, entsprechende neue Informations-, Kommunikations- und Transaktionsstrukturen aufzubauen. Der Schwerpunkt liegt dabei auf der interaktiven Kommunikation und Transaktion, was gleichzeitig bedeutet, dass verwaltungsinterne Arbeitsabläufe auf diese neuen Kommunikationsformen hin angepasst oder völlig neu gestaltet werden müssen. Die eigentliche Arbeit fällt damit – sowohl in organisatorischer, personeller, technischer und finanzieller Hinsicht – in den Bereich des „back-office“.

Angesichts von ca. 3 500 Dienstleistungen, die eine Stadtverwaltung im Durchschnitt anbietet, sind die Einsatzmöglichkeiten der neuen Informations- und Kommunikationstechnologien nahezu „unbegrenzt“, vor allem auch, was die bürgerschaftliche Partizipation anbetrifft (Stichworte: elektronische Aktenführung mit Akteneinsicht, interaktive Beteiligungsverfahren, z. B. bei Bauleitplanungen, elektronische Verfügbarmachung von Dokumenten öffentlicher Sitzungen, Public Private Partnership [PPP] etc.). In dieser Vielfalt liegen aber auch gleichzeitig die Grenzen eines sinnvollen und geplanten Interneteinsatzes, da nicht nur Kosten-Nutzen-Relationen zu berücksichtigen sind, sondern insbesondere auch die Auswirkungen auf die verwaltungsinternen Arbeitsabläufe. Das heißt: Es muss in jedem Einzelfall geprüft werden, welche Infrastrukturen vorhanden sind oder neu geschaffen werden müssen, in welchem Umfang andere Verwaltungsvorgänge angestoßen werden, die dann ebenfalls ohne Medienbruch abgearbeitet werden können müssen, welche Auswirkungen gemäß der oben bereits erwähnten Aspekte zu erwarten sind.

Fazit: Dem Einsatz neuer Informations- und Kommunikationstechnologien, insbesondere der Nutzung des Internets, ist ein hoher Stellenwert beizumessen, damit das „virtuelle Rathaus“ als (bedeutende) Teilmenge des „e-government“ in modular aufgebauten Schritten verwirklicht werden kann. Einen erheblichen Innovationsschub wird es dabei geben, wenn die „elektronische Signatur“ als Bestandteil der Kommunikations- und Transaktionsprozesse zu mehr Rechtssicherheit beitragen und in breiten Bevölkerungskreisen gebräuchlich werden wird.

11. Probleme und Handlungsbedarf im Bereich der ehrenamtlich getragenen Kommunalpolitik

Die Arbeit der ehrenamtlich getragenen Kommunalpolitik leidet zunehmend darunter, dass einzelne Berufs- und Bürgergruppen über-, andere unterrepräsentiert sind. Die zeitlichen Belastungen durch die Sitzungen der Vertretungskörperschaften und ihre Ausschüsse, der Fraktions-, Beirats- und sonstigen Gremienarbeit sind mittlerweile so groß geworden, dass viele Bürgerinnen und Bürger eine ehrenamtliche politische Tätigkeit neben ihrem Privatberuf nicht mehr ausüben können und wollen.

Gleichermaßen werden auch zunehmend die von Bund und Ländern geschaffenen Rahmenbedingungen als Hindernis für ehrenamtliches politisches Engagement empfunden. Diese Rahmenbedingungen sind ein wesentlicher Grund für den Akzeptanzverlust von Kommunalpolitik.

Die gesetzlichen Vorgaben von Bund und Ländern sind so engmaschig, dass in ureigenen kommunalen Bereichen kaum noch Entscheidungsspielräume für Rat und Verwaltung bestehen.

Aufgabenübertragungen von Bund und Ländern ohne gleichzeitige adäquate Finanzzuweisungen engen die finanziellen Freiräume der Städte so stark ein, dass gestalterische Kommunalpolitik kaum noch möglich ist. Eine Stadt, die unter einem staatlich angeordneten Haushaltssicherungskonzept steht, kann praktisch keine eigenen Entscheidungen mehr treffen, Bürgerbeteiligung wird hinfällig. Hinzu kommt, dass die Aufgaben- und Finanzverteilung zwischen Bund, Ländern und Kommunen für Bürgerinnen und Bürger kaum noch durchschaubar ist.

Die Länder haben versucht, darauf zu reagieren. Anstatt prioritär das enorme Regelungswerk der Gesetz- und Verordnungsgebung auf Herstellung von mehr kommunalen Entscheidungsräumen zu durchforsten, die Regelungsdichte zurückzunehmen und eine sichere adäquate Finanzierung übertragener Aufgaben zu gewährleisten, haben sie die Länderkassen nicht belastende plebiszitäre Elemente neben der lokalen repräsentativen Demokratie eingeführt.

Im Hinblick auf den Bund sind vergleichbare Feststellungen zu treffen. Die vom Deutschen Bundestag in der vergangenen Legislaturperiode eingesetzte sog. Scholz-Kommission „Schlanker Staat“ hat aus kommunaler Sicht ihre Aufgabe nicht zu Ende geführt. Im Sinne der Herstellung eines schlankeren Staates hätte in einem ersten Schritt die gesamte Gesetz- und Verordnungsgebung des Bundes, die seit Entstehen der Bundesrepublik Deutschland ergangen ist, auf Zurücknahme der Regelungsdichte, insbesondere soweit diese sich auf den kommunalen Bereich auswirkt, überprüft werden sollen. Städte und Gemeinden vollziehen zwischen 80 und 90 % der Gesetz- und Verordnungsgebung des Bundes und der Länder. Sie leiden darunter, dass Gesetz- und Verordnungsgebung in der Regel nur enorme Zuwächse erfahren, aber keine wirkliche Revision des alten Bestandes der Gesetze und Verordnungen vorgenommen wird. Aus kommunaler Sicht ist der Zeitpunkt absehbar, zu dem die Städte und Gemeinden nicht mehr fähig sein werden, große Teile der bestehenden Gesetz- und Verordnungsgebung zu vollziehen. Eine entsprechende Vollzugsunfähigkeit würde den gesamten Staat betreffen. Die für den Staat essentiell bedeutende Aufgabe der Kommission „Schlanker Staat“ wird nicht weitergeführt. Wir bedauern dies.

12. Unterstützung der Städte und Gemeinden zur Förderung Bürgerschaftlichen Engagements durch Bund und Länder

In Ergänzungen zu den Ausführungen in der Vorbemerkung und zu Ziff. II. 10. scheint uns eine Überprüfung der rechtlichen Rahmenbedingungen im Sinne von Anreiz, Förderung, Nachteilsausgleich, Schutz und Ermöglichung Bürgerschaftlichen Engagements unverzichtbar. Den Ansatz einer solchen Prüfung bilden vornehmlich das Steuer- und Sozialrecht sowie das Arbeits- und Zivilrecht.

Steuerrechtlich sind die bestehenden Regelungen der Besteuerung von Aufwandsentschädigungen sowie der steuerlichen Anerkennung von Aufwendungen und Spenden auf den Prüfstand zu stellen. Bislang erzielte kleine Fortschritte, z. B. die Anhebung der Übungsleiterpauschale sowie Verbesserungen im Stiftungssteuerrecht, reichen nicht aus.

Mit Blick auf das Sozialrecht wäre etwa eine Ausdehnung der gesetzlichen Unfallversicherung und die Freistellung der Aufwandsentschädigungen von der Sozialversicherungspflicht anzustreben.

Im Bereich des Arbeitsrechts müsste die Einführung bzw. besonders die Durchsetzung von bestehenden Freistellungsregelungen für Arbeitnehmer/Arbeitnehmerinnen zum Zwecke der Ausübung ehrenamtlich/freiwilliger Tätigkeiten angegangen werden. Im Zivilrecht sollte das bestehende Haftungsrecht zur Entlastung des Bürgerschaftlichen Engagements auf den Prüfstand gestellt werden.

Letztlich geben wir zu bedenken, dass in der Regel die Durchführung der den Kommunen gesetzlich übertragenen Aufgaben vom Gesetzgeber/Verordnungsgeber an qualitative Anforderungen des Personals gebunden wird, die Engagementinteressierte nicht erfüllen und auch kaum im Rahmen einer Fortbildung erwerben können. Dies gilt beispielsweise im Sozial- und Gesundheitsbereich, für den Kindergartenbereich, das Bibliothekswesen, den Feuerschutz und das Rettungswesen. Unbestreitbar ist, dass solche Anforderungen zumeist berechtigt sind, gleichwohl sollten einzelne Gesetze und Verordnungen im Hinblick auf die Ermöglichung Bürgerschaftlichen Engagements durchforstet werden.

Mit freundlichen Grüßen
In Vertretung

Dr. Gertrud Witte