

**Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung zum Thema
„Bürgerschaftliches Engagement auf kommunaler Ebene“
am 12.5.2001 im Rahmen der Arbeit der Enquete Kommission
„Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements“
des Deutschen Bundestages**

Teil 1

Verfasserin: Elke R. Holzrichter, Leiterin des Programmbereichs „Personalmanagement“

Telefon 0221 37689-23

E-Mail: Elke.Holzrichter@kgst.de

Teil 2

Verfasserin: Dr. Marianne Wulff, Leiterin des Programmbereichs „Organisations- und Informationsmanagement“

Telefon 0221 37689-22

E-Mail: Marianne.Wulff@kgst.de

KGSt

Lindenallee 13-17

50968 Köln

Telefon 02 21 / 3 76 89-0

Fax 02 21 / 3 76 89-59

Teil 1

Verfasserin:

Elke R. Holzrichter, Leiterin des Programmbereichs „Personalmanagement“

Gliederung:

1	Fragestellungen und Vorbemerkung	2
2	Zusammenfassung der sechs kritischen Erfolgsfaktoren	3
	2.1 Das Selbstverständnis der kommunalen Akteure	3
	2.2 Aktivierende, unterstützende und begleitende Elemente	3
	2.3 Eine kommunale Infrastruktur, die Engagement unterstützt	3
	2.4 Der verwaltungsinterne Prozess zur Förderung des Bürgerengagements	4
	2.5 Die kommunalen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter	4
	2.6 Das Zusammenwirken von Bund, Land und Kommunen	4
3	Gütekriterien	4
4	Stärken- und Schwächenanalyse	5
5	Handlungsfelder und Akteursgruppen	6
	5.1 Politik	6
	5.2 Verwaltung	8
	5.3 Bürgerinnen und Bürger	9
	5.4 Engagement unterstützende Infrastruktur	11
	5.5 Verbände und Vereine	11
6	Zusammenfassung	12
7	Literatur	13

1 Fragestellungen und Vorbemerkung

Die Enquete Kommission „Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements“ des Deutschen Bundestages hat die KGSt gebeten, zu den folgenden Fragen Stellung zu beziehen:

1. Wie sind die im KGSt- Bericht „Bürgerengagement - Chance für Kommunen“ entwickelten Erfolgsfaktoren, die Kommunen bei der Förderung von bürgerschaftlichem Engagement beachten sollten, in die Praxis umgesetzt worden?
2. Wo sehen Sie nicht zuletzt aufgrund der Erfahrungen des Netzwerks „Kommunen der Zukunft“, das die Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung (KGSt) in gemeinsamer Trägerschaft mit der Bertelsmann Stiftung und der Hans-Böckler-Stiftung initiiert hat, Hindernisse bei der Umsetzung des Leitbildes „Bürgerkommune“?

Um diese Fragen seriös beantworten zu können, wäre es notwendig gewesen, eine empirische Befragung unserer (fast) 1600 Mitglieder durchzuführen, was sowohl aus Zeit- als auch Kostengründen nicht erfolgt ist. Das bedeutet, dass die folgenden Antworten lediglich erste Anhaltspunkte auf der Basis punktueller Beobachtungen darstellen können.

Basis meiner Ausführungen sind

- o der KGSt Bericht „Bürgerengagement - Chance für Kommunen“,
- o Erkenntnisse aus dem interkommunalen Erfahrungsaustausch (der einen großen Teil der KGSt Arbeit ausmacht) und
- o Erfahrungen in einem Netzwerkknoten des Netzwerks „Civitas“ der Bertelsmann Stiftung, der u. a. von der KGSt und dem Städte- und Gemeindebund beraten wird.

2 Zusammenfassung der sechs kritischen Erfolgsfaktoren

Da Ihnen der zugrundeliegende KGSt Bericht bekannt ist, beziehe ich mich im Folgenden auf die **sechs kritischen Erfolgsfaktoren**, die ich zunächst wie folgt zusammenfasse:

2.1 Das Selbstverständnis der kommunalen Akteure

Das Selbstverständnis mit dem jede Kommune versucht, Bürgerengagement zu fördern, bestimmt bereits einen großen Teil ihres künftigen Erfolgs. Nationale wie internationale Erfahrungen zeigen, dass eine Grundhaltung, die auf Glaubwürdigkeit, Kooperation und Mitgestaltung ausgerichtet ist, die Basis für alle konkreten Aktivitäten sein muss. Diese Rolle stellt besondere Anforderungen an Politikerinnen und Politiker. Die weit verbreitete „Angst vor der Enteignung des Mandats“ kann bei den betroffenen Akteuren dann in den Hintergrund treten, wenn sie erkennen können, dass sich durch die Förderung von Mitgestaltungsprozessen die Chance bietet, eine neue Qualität politischen Handelns zu verwirklichen.

2.2 Aktivierende, unterstützende und begleitende Elemente

Allgemeine Informationen an „die“ Bürger/innen reichen nicht aus. Informationen und Angebote müssen sich an bestimmte soziale Gruppen in ihren jeweiligen Lebenssituationen wenden. Am wirkungsvollsten ist das, wenn dies gemeinsam mit bereits bestehenden Gruppen/Initiativen und Verbänden geschieht. Darüber hinaus sollte ein Angebot bestehen, engagierte Bürger/innen fachlich zu beraten und ihnen Weiterqualifizierungen zu ermöglichen.

2.3 Eine kommunale Infrastruktur, die Engagement unterstützt

Von großer Bedeutung ist eine Anlauf- und Informationsstelle, die gleichzeitig auch Koordinierungs- und Vernetzungsdrehscheibe ist. In einigen Modellprojekten gibt es positive Erfahrungen mit einer „Agentur für Bürgerengagement“. Sie kann in unterschiedlicher Trägerschaft sein. Vermieden werden muss allerdings, dass sie für die Interessen eines Trägers vereinnahmt wird. Darüber hinaus muss verhindert werden, dass Parallelstrukturen geschaffen werden. Sinnvoll ist, an bereits Bestehendes wie z. B. an ein Agenda-Büro anzuknüpfen. Teil einer engagamentunterstützenden Infrastruktur kann auch ein „intermediärer Partner“ sein, der in einem Ortsteil oder einer Gemeinde vermittelnd zwischen den Bedürfnissen der Bürger/innen und den Möglichkeiten der Verwaltung tätig wird. Auch „offene Bürgernetze“ im Internet können die bürgerschaftliche Infrastruktur verbessern.

2.4 Der verwaltungsinterne Prozess zur Förderung des Bürgerengagements

In vielen Kommunen erfolgt die kommunale Unterstützung des bürgerschaftlichen Engagements jeweils nur in Abstimmung zwischen den einzelnen Fachverwaltungen und den mit ihnen kooperierenden bürgerschaftlichen Vereinigungen und Trägern. Was in der Regel nicht vorhanden ist, ist ein gemeinsames, verwaltungsintern abgestimmtes Handeln zur Förderung des Bürgerengagements. Notwendig ist ein kontinuierlicher Lernprozess, der bestimmte Meilensteine aufweist, die Merkmale eines klassischen Problemlösungszirkels sind.

2.5 Die kommunalen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter

Ohne die aktive Mitwirkung der kommunalen Mitarbeiter/innen wird die Förderung des Bürgerengagements scheitern. Obgleich Führungskräfte und Mitarbeiter/innen, die mit bürgerschaftlichen Gruppen arbeiten, unterschiedlichen Anforderungen ausgesetzt sind, wird von beiden Gruppen erwartet, dass sie interdisziplinär denken und mit Konflikten und Widersprüchen umgehen können. Um das leisten zu können, brauchen sie Unterstützung durch Qualifizierungsmaßnahmen. Darüber hinaus ist die Arbeit in den kommunalen Netzwerken zu vertiefen, weil sie wichtige Lernerfahrungen vermittelt.

2.6 Das Zusammenwirken von Bund, Land und Kommunen

Insgesamt zeigen die Erfahrungen, dass die Weiterentwicklung des Bürgerengagements am effektivsten an Ort und Stelle in der Kommune geleistet werden kann. Der Bund sollte die Bemühungen der Kommunen durch die Gestaltung günstiger Rahmenbedingungen unterstützen. Hierzu sollten z. B. steuerliche Vergünstigungen für engagierte Bürger/innen gehören wie in den USA. Die Rolle der Länder sollte vor allem darin bestehen, sich an der infrastrukturellen Unterstützung des bürgerschaftlichen Engagements zu beteiligen. Baden-Württemberg liefert dazu ein beeindruckendes Beispiel.

3 Gütekriterien

Kritische Erfolgsfaktoren zeigen die Handlungsfelder auf, denen Beachtung geschenkt werden muss. Sie sagen noch nichts darüber aus, welche Gütekriterien zugrunde gelegt werden können. Oder anders ausgedrückt, woran kann die Entwicklung einer Bürgerkommune gemessen werden? Eine mögliche Antwort findet sich in den langjährigen Erfahrungen des Baden-Württembergischen Landesnetzwerks „Bürgerengagement/Seniorengenosenschaften“. Nach mehr als zehnjähriger Arbeit „im und am Netzwerk“, hat sich dort eine Grunderfahrung verfestigt, die sich wie folgt zusammenfassen lässt:

Alle Aktivitäten der Verwaltung zur Entwicklung und Weiterentwicklung des Bürgerengagements müssen darauf ausgerichtet sein,

- o eine größtmögliche Eigensteuerung durch die handelnden Bürgerinnen und Bürger zu erreichen und
- o die Abstimmung und Vernetzung der unterschiedlichen Engagementformen und ihrer Akteure im Gemeinwesen aktiv zu unterstützen.

Diese Grundhaltung muss auch in Baden-Württemberg in oft langwierigen Kommunikationsprozessen immer wieder neu austariert werden und erfordert von allen beteiligten Akteuren ein hohes Maß an Konsensbereitschaft. Generell herrscht der Eindruck vor, dass der Vernetzung der unterschiedlichen Engagementformen und den Problemen, die sich daraus ergeben, bislang zu wenig Aufmerksamkeit geschenkt wurde. Dieses Defizit anzugehen ist umso schwieriger als der Verwaltung zwar eine anregende und unterstützte, oft auch eine moderierende Rolle zukommt, aber die konkrete Umsetzung von den Bürgerinnen und Bürgern selbst geleistet werden muss.

4 Stärken- und Schwächenanalyse

Die folgende Stärken- und Schwächenanalyse bezieht sich auf die Erfahrungen in einem Netzwerkknoten des „Civitas Netzwerks“. Da sich die Arbeit dieses Knotens mit den Schnittstellen zwischen den drei Akteursgruppen Politik, Verwaltung und Bürger/innen beschäftigt, beschreibe ich zunächst, welche Definition der Akteursgruppen den weiteren Ausführungen zugrunde liegt:

- o Unter „Politik“ sind die gewählten Mitglieder der Gemeindevertretung, der Ausschüsse, Beiräte sowie die politischen Repräsentanten zu verstehen.
- o Mit „Verwaltung“ sind in erster Linie die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Stadtverwaltung gemeint, aber innerhalb der Kommune auch diejenigen, die bei anderen Körperschaften/öffentlichen Institutionen (z. B. Arbeitsamt, Krankenhaus, Sonderbehörden) in der Kommune beschäftigt sind.
- o „Bürgerinnen und Bürger“ sind alle Bewohner/innen einer Kommune unabhängig von ihrem Alter und ihrer Nationalität. In der juristischen Begrifflichkeit wird hierunter die Einwohnerschaft verstanden, wobei neben den natürlichen Personen auch Vereine, Verbände aber auch Unternehmen und Betriebe unter den in diesem Sinn weiten Begriff „Bürgerinnen und Bürger“ subsumiert werden können.

Eine erste Stärken- und Schwächenanalyse ergibt folgendes Bild:

Die Stärken:

- o Das Thema bürgerschaftliches Engagement wird in politischen Machtzirkeln zwar langsam, aber stetig „hoffähiger“. Ein Indiz hierfür ist das wachsende Interesse von Mandatsträgern an Veranstaltungen zum Thema Bürgerengagement wie sie z. B. von der KGSt, dem Deutschen Städtetag, dem Deutschen Städte- und Gemeindebund und der Bertelsmann Stiftung angeboten werden.
- o Punktuell (projektbezogen) erleben sich Teile der betroffenen Bürger/innen tatsächlich als Mitgestalter/innen. Das zeigen z. B. die Erfahrungen in den Tübinger Stadtteilforen.
- o Vorhandene Potenziale konnten (und können) sich bei bestimmten Zielgruppen innerhalb der Bürgerschaft (z. B. Jugendliche) im Rahmen konkreter Projekte entfalten. Insbesondere zur Zielgruppe der Jugendlichen liegen Erfahrungen aus Bremen, Solingen und Nürtingen vor.
- o Die Sensibilität für die Bedeutung des bürgerschaftlichen Engagements wurde in den betroffenen Organisationseinheiten der jeweiligen Kommunen erhöht. Diese Aussage

bezieht sich auf die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, die unmittelbar in bürgerschaftlichen Projekten arbeiten.

- o In den genannten Verwaltungen ist die Auseinandersetzung mit bürgerschaftlichem Engagement selbstverständlicher geworden. Dies trifft insbesondere auf die Kommunen zu, deren Verwaltungsvorstand sich klar zur Bürgerorientierung oder zum Leitbild Bürgerkommune geäußert hat.

Das Pendant zu den oben genannten Stärken sind die folgenden Schwächen:

Die Schwächen:

- o Die Politik bzw. die Politiker/innen nehmen ihre Rolle als Motor und Mentor von Bürgerengagement nur zögernd wahr. Das gilt allerdings nicht für diejenigen Politiker/innen, die direkt in die Netzwerkarbeit eingebunden sind. Für die Civitas Kommunen scheinen sich zwei Trends abzuzeichnen: Entweder gibt es in den jeweiligen Mehrheitsfraktionen starke engagierte Persönlichkeiten, die das Thema „zu ihrer Sache“ machen oder es entsteht durch die Aktivitäten der Verwaltung und den „sanften Druck“ engagierter Bürger/innen eine Sogwirkung, der sich auch Mandatsträger/innen nur schwer entziehen können.
- o Der Impuls zur Entwicklung bzw. Weiterentwicklung des Bürgerengagements geht in der Regel von der Verwaltung aus (nicht von der Politik). Das hat zur Folge, dass zunächst alle Verwaltungsaktivitäten von Seiten der Mandatsträger/innen mit einer gewissen Besorgnis betrachtet werden.
- o Die Einbeziehung und Mitgestaltung der Bürger/innen findet nur in Ansätzen systematisch auf der Basis eines politischen Grundkonsenses statt.
- o Bürgerengagement wird verwaltungsintern in der Regel nicht als Querschnittsaufgabe verstanden.
- o Die systematische Einbindung der Wirtschaft ist eher die Ausnahme. Solingen ist bisher die einzige Netzwerkkommune, in der eine systematische Einbeziehung der Wirtschaft stattgefunden hat.
- o Wirkungen des Bürgerengagements werden nur in Ansätzen (durch Bürgerbefragungen) beschrieben.
- o Die Erkenntnis, dass eine konsequente Entwicklung von Bürgerengagement eine Neuverteilung der Rollen aller Akteursgruppen mit sich bringen muss, findet insbesondere bei beteiligten Politikerinnen und Politikern noch relativ wenig Akzeptanz.

5 Handlungsfelder und Akteursgruppen

5.1 Politik

Die Stärkung des bürgerschaftlichen Engagements ist nach wie vor „kein zentrales Profilierungsfeld für Kommunalpolitiker/innen“.¹ Die wenigen, die es doch tun, lassen sich auf einen

¹ Vgl. Bogumil, Jörg, Thesenpapier „Der Bürger als Auftraggeber, Kunde und Mitgestalter“ anlässlich der Tagung „Erfolgsfaktoren bürgerschaftlichen Engagements“ im Rahmen des Netzwerks „Kommunen der Zukunft“ in Arnshausen am 11. und 12.03.1999.

Lernprozess mit ungewissem Ausgang ein. Ungewiss deshalb, weil eine erfolgreiche Engagementförderung den Boden bereitet für eine Weiterentwicklung der politischen Partizipation. Denn Bürger/innen, die sich engagieren, wollen auch bei generellen Fragestellungen ihres Gemeinwesens gefragt und gehört werden. Dass durch die Intensivierung von Mitgestaltungsprozessen aber auch für Kommunalpolitiker/innen neue Gestaltungs- und Profilierungsmöglichkeiten entstehen können, zeigen insbesondere internationale Erfahrungen.²

Für deutsche Verhältnisse gilt nach wie vor, dass die **Weiterentwicklung von Bürgerengagement von der Mehrheit der Kommunalpolitiker/innen noch nicht als Chance zu einer neuen Qualität des politischen Handelns genutzt wird.**

Zu einem ähnlichen Resümee gelangt auch die wissenschaftliche Begleitforschung in Baden-Württemberg: „Die politischen Gremien sind zunächst nur in ersten Ansätzen beteiligt und haben sich mit dem ...notwendigen Rollenwechsel bislang kaum auseinander gesetzt...“.

„Eine positive Ausnahme stellen die kleinen Gemeinden dar, in denen es in hohem Maße gelungen ist, auf verschiedene Weise die Gemeinderäte in die Initiativen zur Förderung des bürgerschaftlichen Engagements einzubeziehen.“ Aber auch die größeren Kommunen in Baden-Württemberg zeigen erste Ansätze: „gerade im vergangenen Jahr (ist) eine zunehmende Tendenz feststellbar, die politischen Gremien frühzeitiger in die Prozesse einzubeziehen: sei es auf dem Weg der Information, sei es i. S. konkreter Beschlussfassungen“.³

Wie eine solche Entwicklung weiter unterstützt werden kann, zeigen die folgenden Empfehlungen der Baden-Württembergischen Begleitforschung:

- o „Vorstellung der jeweiligen Projekte und Initiativen in den politischen Gremien und Bericht über deren Fortgang;
- o Informationsveranstaltungen für BürgermeisterInnen und politische MandatsträgerInnen;
- o Herbeiführung politischer (Grundsatz) Beschlüsse zur Förderung bürgerschaftlichen Engagements;
- o Beteiligung politischer MandatsträgerInnen an für die Förderung bürgerschaftlichen Engagements verantwortlichen Lenkungsgremien;
- o Weiterbildungsveranstaltungen und Klausuren mit politischen MandatsträgerInnen;
- o Langfristige und verbindliche Neuregelung der Kooperation von Verwaltung, Gemeinderat und bürgerschaftlichen Gruppen (sowie ggf. weiteren Trägern).“⁴

Ein politischer Grundsatzbeschluss wird erst dann wirksam, wenn er sich in den strategischen und operativen Zielen der Verwaltung niederschlägt und im Rahmen eines Kontraktmanage-

² Vgl. Naschold, Frieder/Oppen, Maria/Wegener, Alexander: Kommunale Spitzeninnovationen. Konzepte, Umsetzungen, Wirkungen in internationaler Perspektive, Berlin 1998 sowie Oppen, Maria 1997: Der Bürger und Kunde als ProMotor im Modernisierungsprozess - kundenorientierte Dienstleistungsgestaltung in internationaler Perspektive. In: Naschold, Frieder/Oppen, Maria/Wegener, Alexander (Hrsg.) 1997: Innovative Kommunen, Internationale Trends und deutsche Erfahrungen, Stuttgart/Berlin/Köln, S. 229 - 268.

³ Bürgerschaftliches Engagement in Baden-Württemberg, S.192. Da Baden-Württemberg über langjährige Erfahrungen mit der Weiterentwicklung des Bürgerengagements verfügt, werden die aktuelle Ergebnisse der wissenschaftlichen Begleitforschung hier als eine wesentliche Quelle herangezogen.

⁴ Ebd. S.193

ments auch umgesetzt wird. Wie so ein Prozess methodisch aussehen könnte, hat die KGSt in ihren Überlegungen zu einem kommunalen Managementsatz aufgezeigt.⁵

5.2 Verwaltung

Der Anspruch einer „Ermöglichungsverwaltung“ ist nur punktuell gegeben. Dort, wo in den Kommunen bereits Ansätze zur Entwicklung von Bürgerengagement bestehen, identifizieren sich viele Mitarbeiter/innen fast ausschließlich mit ihrer ämter-spezifischen/fachbereichs-spezifischen Leistung wie z. B. der Übertragung von Sportstätten an Vereine. Was meist fehlt, ist das Bewusstsein darüber, dass es sich dabei um einen Beitrag zur Entwicklung von Bürgerengagement für das gesamte Gemeinwesen handelt. Damit korrespondiert dann häufig der fehlende Anspruch, die unterschiedlichen Aktivitäten zu diesem Thema verwaltungsintern zu vernetzen.

Nach zehn Jahren Erfahrung mit der Weiterentwicklung bürgerschaftlichen Engagements in Baden-Württemberg zieht die wissenschaftliche Begleitung folgendes Fazit: Trotz der insgesamt positiven Entwicklung steht „gerade in den Großstadt- und Landkreisverwaltungen die Auseinandersetzungen mit dem Leitbild der ‘Ermöglichungsverwaltung‘ (...) auf der Prioritätenliste der Verwaltungsmodernisierung (...) keineswegs oben.“⁶ Ohne dieses Selbstverständnis, das ein verwaltungsintern abgestimmtes Handeln zur Förderung des Bürgerengagements beinhalten muss, bleibt die konkrete Ausformung von Bürgerengagement zufällig und vor allem wenig nachhaltig. Dieser verwaltungsinterne Prozess muss sich als kontinuierlicher Lernprozess nach innen und außen verstehen.

Bausteine eines solchen Lernprozesses sind:

- o Formulierung eines Grundverständnisses zum Bürgerengagement durch die Verwaltungsspitze (möglichst auf der Basis einer generellen Aussage der Politik). Dieses Grundverständnis könnte z. B. lauten: „Die Förderung von Bürgerengagement ist eine interdisziplinäre, kommunale Aufgabe, die für alle Organisationseinheiten gilt und von allen Ämtern/ Fachbereichen wahrgenommen wird“.⁷
- o Integration der Förderung bürgerschaftlichen Engagements in die Aufgaben bestehender Steuerungseinheiten.⁸
- o Die jeweiligen Schwerpunktsetzungen entwickeln die Ämter/Fachbereiche in eigener Verantwortung und/oder führen sie in eigener Verantwortung durch.
- o Als Mentorin und Förderin wird eine Kommission eingesetzt, die aus Politik, Verwaltung, bürgerschaftlichen Gruppen und Verbänden besteht. Den Vorsitz hat der/die Bürgermeister/in bzw. Oberbürgermeister/in oder der Landrat/die Landrätin.⁹

⁵ Heinz, Rainer, Kommunales Management. Überlegungen zu einem KGSt-Ansatz, Stuttgart 2000, Strategisches Management I: Leitbericht für Politik und Verwaltungsführung, KGSt-Bericht 8/2000, Strategisches Management II: Wege zur Gesamtstrategie, KGSt-Bericht 9/2000.

⁶ Bürgerschaftliches Engagement in Baden-Württemberg, S.190.

⁷ KGSt Bericht 6/1999, S. 56.

⁸ Vgl. Bürgerschaftliches Engagement in Baden-Württemberg, S. 192.

⁹ Vgl. KGSt Bericht 6/1999, S. 56 ff.

- o In der Verwaltung wird „eine zentrale Anlaufstelle geschaffen, die über die Fachressorts hinaus für Bürgerorientierung in der Stadtverwaltung zuständig ist. Ergänzend können Zuständige innerhalb der Fachressorts sinnvoll sein“.¹⁰
- o Zur Unterstützung des Dialogs empfiehlt sich der Einsatz von Moderatoren/innen und Mediatoren/innen.

Für den Prozessverlauf ist wesentlich,

- o dass es eine interne (aus Verwaltungssicht) und eine externe Bestandsaufnahme zur Förderung des Bürgerengagements geben sollte.
- o dass die verwaltungsinterne Vernetzung der Aktivitäten nicht zu einer Zentralisierung der Aufgabenwahrnehmung führt, sondern im Gegenteil die Ämter/Fachbereiche selbstständig ihre Schwerpunkte setzen und durchführen.
- o dass das Prinzip gilt, an Bestehendes anzuknüpfen und weiter zu entwickeln. Was z. B. bedeutet, bereits bestehende Initiativen und Gruppen frühzeitig einzubeziehen.
- o dass es ein Gremium (in dem auch Bürger/innen vertreten sind) geben sollte, das die Förderung von Bürgerengagement kontinuierlich begleitet
- o dass Parallelstrukturen und Doppelarbeit vermieden werden müssen.
- o dass es sinnvoll ist, ein so komplexes Thema wie die Förderung von Bürgerengagement als kontinuierlichen Lernprozess zu betrachten.

5.3 Bürgerinnen und Bürger

Die wissenschaftliche Begleitforschung zum bürgerschaftlichen Engagement in Baden-Württemberg kommt u. a. zu dem Ergebnis, dass die Bürgerinnen und Bürger nicht das „Problem“ der Förderung bürgerschaftlichen Engagements“ sind.¹¹ In Baden-Württemberg wurden zwar „keine Massen mobilisiert“ und auch Konflikte innerhalb der engagierten Bürger/innen blieben nicht aus, aber generell ist von einem „hohen bereits bestehenden Engagement und einer nicht zu unterschätzenden potenziellen Bereitschaft bei weiteren BürgerInnen auszugehen“.¹² Die Baden-Württembergischen Erfahrungen scheinen mit den hohen Prozentpunkten engagierter und engagementbereiter Bürgerinnen und Bürger der jüngster Repräsentativbefragung im Einklang zu stehen. Eine solche positive Einschätzung wird allerdings von den Mitgliedsstädten im „Netzwerk Civitas“ nicht uneingeschränkt geteilt. Insbesondere für die großen Kommunen ist es nach wie vor ein schwieriges Problem, engagierte Menschen zu erreichen. Möglicherweise hängen diese unterschiedlichen Einschätzungen damit zusammen, dass die Erfahrungen mit der Bereitschaft von Menschen, sich zu engagieren, sich nur schwer verallgemeinern lassen. Sie sehen in einem ländlich geprägten Raum anders aus als in einer Großstadt und sie sehen in Schleswig-Holstein anders aus als in Bayern. Was in einer kleinen Kommune in Bayern seit Jahren traditionell entweder in Vereinen oder von einzelnen Bürgern/innen wahrgenommen wird, ist möglicherweise in einer anderen Region ein neues Handlungsfeld für Bürgerengagement.

¹⁰ Thesenpapier zur Schnittstellenbildung, S. 1.

¹¹ Bürgerschaftliches Engagement in Baden-Württemberg, S. 187

Zu diesen unterschiedlichen Erfahrungen gehört auch, dass in manchen ländlichen Regionen für bestimmte Formen des traditionellen Ehrenamtes wie z. B. die Mitarbeit in der freiwilligen Feuerwehr oder die ehrenamtliche Mitarbeit in kirchlichen Gruppen nur schwer neue Mitglieder gewonnen werden können, während z. B. in Großstädten Selbsthilfegruppen relativ leicht Mitglieder finden.

Trotz der eher positiven Erfahrungen konstatiert auch die Begleitforschung in Baden-Württemberg, dass auch zukünftig Verwaltungen (und ihre Mitarbeiter/innen) damit umgehen müssen, dass engagementbereite Bürger/innen sich im Widerstreit von „Autonomie und Verpflichtung“ befinden und daraus eine geringe „Form- und Zeitstabilität“ erwächst. Wesentlich ist, die „unterschiedlichen Intensitätsgrade“ anzuerkennen. „Bürgerschaftliches Engagement ist und lebt - sozusagen in konzentrischen Kreisen - nicht nur von den stark Identifizierten und hoch Aktiven, sondern ebenso von partieller Mitwirkung und Unterstützung sowie von der (nicht unmittelbar in Aktion mündenden) Aufmerksamkeit und Sympathie für Bürgerschaftliches Engagement“.¹³

5.4 Engagement unterstützende Infrastruktur

Mit engagementunterstützender Infrastruktur sind alle in einer Kommune existierenden Einrichtungen gemeint, die sich als Anlauf- und Informationsstelle und/oder als Koordinierungs- und Vernetzungsdrehscheibe begreifen und sich entweder auf einen bestimmten oder auf mehrere Engagementbereiche beziehen. Die kommunale Landschaft stellt sich aktuell so dar, dass dort, wo es bereits mehrere Einrichtungen gibt, entweder bereits Parallelstrukturen bestehen oder die Tendenz dazu besteht, sie zu schaffen. Was oft dazu führt, dass die Einrichtungen nicht miteinander, sondern nebeneinander arbeiten.

Da diese Tendenz der Weiterentwicklung des Bürgerengagements wenig dienlich ist, sind alle Ansätze hilfreich, die eine Bündelung der Aktivitäten und ihrer Akteure vor Ort erreichen, ohne dass dadurch die Eigenständigkeit einzelner Initiativen verloren geht. Durch den Ausbau einer Engagement unterstützenden Infrastruktur, in deren Zentrum z. B. eine Agentur für Bürgerengagement stehen könnte, wird vermieden, dass Engagement von außen instrumentalisiert wird. Hierzu muss allerdings eine wichtige Anforderung an die Arbeitsmöglichkeiten einer Agentur für Bürgerengagement sichergestellt werden. Sie kann in Trägerschaft der Kommunen, der Wohlfahrtsverbände oder in der Trägerschaft eines gemeinnützigen Vereins oder einer Stiftung eingerichtet werden. Aber sie darf **nicht für die Belange und Interessen eines Trägers vereinahmt werden**. Es muss möglich sein, Engagementsträger unabhängig fördern zu können und als Anlaufstelle für alle Bürger/innen zu agieren. Hierdurch kann die Vielfalt lokaler Gruppen und die Selbstorganisation der Bürger/innen gefördert und aufrecht erhalten werden.

5.5 Verbände und Vereine

Nicht nur Verwaltungen, auch Vereine und Verbände brauchen eine neue Politik in der Förderung und Unterstützung bürgerschaftlichen Engagements.

In der Baden-Württembergischen Rückschau stellt sich das so dar: „Die Zusammenarbeit mit den Wohlfahrtsverbänden und anderen Organisationen des Dritten Sektors hat sich - gemessen an den anfänglichen Auseinandersetzungen - aus Sicht der Begleitforschung deutlich konsolidiert“.¹⁴ „Allerdings sind es gerade in den Verbänden bislang nur einzelne Fachkräfte und Funk-

¹³ Ebd. S. 188

¹⁴ Ebd. S. 194

tionsträgerInnen, die offensiv für einen wirklichen Paradigmenwechsel in der Zusammenarbeit von Engagierten und Verbänden arbeiten“.¹⁵

Dieser Paradigmenwechsel bedeutet für Fachkräfte (auch in den Kommunalverwaltungen), ein neues Verständnis ihrer eigenen Professionalität zu gewinnen. Sie sind nicht in erster Linie als Experte/Expertin gefragt, sondern vielmehr als Prozessbegleiter/in, die Prozesse zur Weiterentwicklung bürgerschaftlichen Engagements voranzutreiben. Für den Sozialbereich bringt das besondere Probleme mit sich, weil dort „über mehr als ein halbes Jahrhundert hinweg und bis in die 80er-Jahre hinein „Modernisierung“ bei vielen Trägern ... gleich bedeutend war mit der Förderung von Standardisierung (und) der Stärkung der Rolle beruflichen Expertentums etc.“ Im Rahmen dieser Entwicklung wurde es geradezu zum Erfolgsmaßstab, in wie weit Laienarbeit reduziert wurde.¹⁶

6 Zusammenfassung

- o Bislang beschäftigt sich nur eine Minderheit der Kommunen intensiv mit der systematischen Entwicklung von Bürgerengagement.
- o Diese Minderheit ist zwar in den letzten beiden Jahren größer geworden. Das Wachstum geschieht jedoch auf niedrigem Niveau.
- o Die Avantgardisten unter den Kommunen arbeiten in verschiedenen Netzwerken daran,
 - Politiker/innen für das Thema zu sensibilisieren,
 - verwaltungsintern Bürgerengagement zum Querschnittsthema zu machen,
 - neue Methoden und Instrumente zu entwickeln, um Bürger/innen anzusprechen und
 - die Vernetzung engagierter Menschen und Gruppen weiter voran zutreiben.Für sie ist es keine Frage mehr, **ob** sie Bürgerengagement fördern, ihnen geht es darum, wie sie den Lernprozess so effektiv wie möglich gestalten können.
- o Da nach wie vor die Mehrheit der Kommunalpolitikerinnen und Kommunalpolitiker andere Prioritäten setzen, besteht die Gefahr, dass trotz der zunehmenden Anstrengungen auf Bundes- und auf Länderebene, Bürgerengagement zum „Mainstream“ zu machen, die Weiterentwicklung des Bürgerengagements stehen bleibt.

¹⁵ Ebd.

¹⁶ Bürgerschaftliches Engagement in Nordrhein-Westfalen, S. 73.

7 Literatur

Bogumil, Jörg, Thesenpapier „Der Bürger als Auftraggeber, Kunde und Mitgestalter“ anlässlich der Tagung „Erfolgsfaktoren bürgerschaftlichen Engagements“ im Rahmen des Netzwerks „Kommunen der Zukunft“ in Arnsberg am 11. und 12.03.1999

Bürgerschaftliches Engagement in Baden-Württemberg, 4. Wissenschaftlicher Jahresbericht 1999/2000 -Abschlussbericht-, Klie, Thomas/Roß, Paul Stephan, (Hg.), Sozialministerium Baden-Württemberg, Stuttgart 2000

Bürgerschaftliches Engagement in Nordrhein-Westfalen, Evers, Adalbert, Wohlfahrt, Norbert, Riedel, Birgit, (Hrsg.) Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung des Landes Nordrhein-Westfalen, Bochum 2000

Heinz, Rainer, Kommunales Management. Überlegungen zu einem KGSt-Ansatz, Stuttgart 2000

KGSt Bericht „Bürgerengagement - Chance für Kommunen“ 6/1999

KGSt-Bericht „Strategisches Management I: Leitbericht für Politik und Verwaltungsführung“ 8/2000

KGSt-Bericht „Strategisches Management II: Wege zur Gesamtstrategie“ 9/2000

Leitfaden für Kommunen zur Information und Beratung über freiwilliges Engagement und Selbsthilfe, Braun, Joachim, Abt, Hans Günter, Bischoff, Stefan, ISAB, Köln, Leipzig 2000

Naschold, Frieder/Oppen, Maria/Wegener, Alexander: Kommunale Spitzeninnovationen. Konzepte, Umsetzungen, Wirkungen in internationaler Perspektive, Berlin 1998

Neue Formen der Bürgerbeteiligung - Ein praktischer Handlungsleitfaden für Städte und Gemeinden, Born, Manfred, Heidorn, Fritz, Stuik, Hans, Zachow, Ernst, Bremen 2000

Oppen, Maria 1997: Der Bürger und Kunde als ProMotor im Modernisierungsprozess - kundenorientierte Dienstleistungsgestaltung in internationaler Perspektive. In: Naschold, Frieder/Oppen, Maria/Wegener, Alexander (Hrsg.) 1997: Innovative Kommunen, Internationale Trends und deutsche Erfahrungen, Stuttgart/Berlin/Köln, S. 229 - 268

Thesenpapier zur Schnittstellenbildung, Uta Schwarz-Österreicher, Kongress „Stärkung des bürgerschaftlichen Engagements - Chance und Herausforderung für Kommunen“ in Kiel, März 2000

Von der Ordnungskommune zur Dienstleistungs- und Bürgerkommune, Banner, Gerhard, in: Der Bürger im Staat, (Hrsg.), Landeszentrale für politische Bildung Baden-Württemberg, Heft 4, Jg. 48, 1998, S. 179-186

**Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung zum Thema
„Bürgerschaftliches Engagement auf kommunaler Ebene“
am 12.5.2001 im Rahmen der Arbeit der Enquete Kommission
„Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements“
des Deutschen Bundestages**

Teil 2

Verfasserin: Dr. Marianne Wulff, Leiterin des Programmbereichs „Organisations- und Informationsmanagement“

Telefon 0221 37689-22

E-Mail: Marianne.Wulff@kgst.de

KGSt

Lindenallee 13-17

50968 Köln

Telefon 02 21 / 3 76 89-0

Fax 02 21 / 3 76 89-59

Teil 2

Verfasserin: Dr. Marianne Wulff, Leiterin des Programmbereichs „Organisations- und Informationsmanagement“

Gliederung:

- 1 Fragestellung und Vorbemerkung**
- 2 Möglichkeiten von Bürgerbeteiligung über neue Medien**
- 3 Erfolgsfaktoren**
- 4 Grenzen der Bürgerbeteiligung über neue Medien**

1 Fragestellung und Vorbemerkung

Die Enquete Kommission „Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements“ des Deutschen Bundestages hat die KGSt gebeten, zur folgenden Frage Stellung zu beziehen:

Wie schätzen Sie vor dem Hintergrund des KGSt-Berichtes "Kommune und Internet" und der von Ihnen geplanten Veranstaltungen zum Thema "Electronic Government" die Rolle des Internet ein? Aus Sicht der Enquete-Kommission ist dabei vor allem die Frage relevant, inwieweit der Einsatz der neuen Medien nicht nur interaktive Service- und Dienstleistungen ermöglicht, sondern auch zu einer Stärkung von Bürgerbeteiligung beitragen kann? Wo sehen Sie in dieser Frage Möglichkeiten und Grenzen?

Den im folgenden skizzierten Antworten liegt kein vollständiger Überblick über die Projekte vor, die in Deutschland bzw. der Europäischen Union zum Thema "Bürgerbeteiligung über neue Medien" vor. Daher sind die Ausführungen - ähnlich den bereits in Teil 1 gemachten Einschränkungen - lediglich Impressionen und Anhaltspunkte dafür, wohin "die Reise gehen" könnte.

Basis der folgenden Ausführungen sind

- o der KGSt Bericht „Kommune und Internet“
- o Erfahrungen aus dem EU-geförderten Projekt "NET for nets"
- o Kenntnisse aus der Mitarbeit im europäischen Netzwerk ELANET und
- o Erkenntnisse aus dem interkommunalen Erfahrungsaustausch (der einen großen Teil der KGSt Arbeit ausmacht).

Dabei gehen die folgenden Ausführungen davon aus, dass gehörige Schubkraft für mehr medial vermittelte Bürgerbeteiligung aus Internet basierten Technologien kommt, genauso aber das

Zusammenwachsen verschiedener Technologien neue Möglichkeiten eröffnet (Stichworte: WAP-Handies; bidirektionales Kabelfernsehen, Call Center-Technologie in ihrer jeweiligen Verknüpfung mit dem Internet).

2 Möglichkeiten von Bürgerbeteiligung über neue Medien

Im Bericht "Kommune und Internet" sind Beispiele enthalten, die deutlich machen, wie Bürgerbeteiligung über neue Medien unterstützt werden kann. Diese und weitere existierende Angebote im Internet seien als Einstieg gewählt.

- o Städtebauliche Projekte kann man in der Planungsphase virtuell realisieren, im Netz erlebbar machen und diskutieren, um so die Lösung schrittweise unter Beteiligung der Bürger und Bürgerinnen herbeizuführen. So präsentierte die Stadt Delft in den Niederlanden den Plan einer Parkgarage mit Hilfe Computer animierter Graphik virtuell im Internet und stellte ihn für die Bürgerinnen und Bürger zur Diskussion (vgl. Bertelsmann Foundation 1998: S.37-41). Die Bürger und Bürgerinnen konnten Verbesserungsvorschläge direkt per elektronischer Post machen. Die Anregungen wurden zur Verbesserung des Plans ausgewertet. Ein ähnliches Vorgehen bietet sich z.B. für die Diskussion von Bebauungsplan-Entwürfen an. So hat die Stadt Hannover unter hannover.de u.a. ein Diskussionsforum Stadtentwicklung verwirklicht, in dem Bürger und Verwaltung über Stadtentwicklungsfragen diskutieren.
- o Es kann für Projekte hilfreich sein, wenn die Verwaltung im Netz ein Diskussionsforum, eine Chat-Möglichkeit o.ä. verfügbar macht.¹⁷ Die Stadt Münster hat so die Vorbereitung ihres historischen Stadtfestes zur 300-Jahr-Feier des Westfälischen Friedens unterstützen können, und das unter Beteiligung weltweit verstreut lebender „Münsteraner“.
- o Man kann man die Diskussionskultur einer Stadt durch offene Bürgerplattformen unterstützen und fördern. So hat die Stadt Münster mit ihrem "publikom" ein Bürgernetzwerk im Internet realisiert, in dem mehr als 450 Vereine und Initiativen präsent sind, ihre Ziele, Meinungen und Positionen äußern - unabhängig von der "offiziellen" Meinung der Stadt.
- o Politische Entscheidungen können verbessert werden, wenn Politik und Verwaltung auf kommunaler Ebene elektronische Blitzumfragen durchführen, um die Diskussion in Rat oder Kreistag zu bereichern. Die Stadt Neustadt bei Coburg entwickelte z.B: im Rahmen des erwähnten Projektes „NET for nets“ eine Internet basierte, gleichzeitig auf den Möglichkeiten des Kabelfernsehens aufbauende Anwendung zur Bürgerbefragung. Die Stadt Bologna führt ebenfalls schon seit längerem derartige Umfragen durch. Denkbar sind hier aber auch telefonische Befragungen, die sich der Call Center-Technologie bedienen.
- o Ggf. wird die Qualität politischer Entscheidungen verbessert, wenn Rats- und Kreistagsmitglieder Dokumente der politischen Arbeit online recherchieren und einsehen

¹⁷ Anregungen finden sich unter <http://publikom.muenster.de>

können, wenn die Fraktionen unabhängiger von zeitlichen Restriktionen miteinander und mit ihren Bürgerinnen und Bürgern in Diskussionsforen kommunizieren können. Die Stadt Stuttgart ist z.B. mit ihrem Ratsinformationssystem CUPARLA einen Schritt in diese Richtung gegangen. Und die Stadt Hamburg stellt Tagesordnungen, Sitzungstermine und Unterlagen der Bürgerschaft im Internet zur Verfügung, so dass Bürger und Bürgerinnen sich zahlreiche Informationen zu politischen Themen direkt zuhause ansehen und sich eine Meinung bilden können.

Die Beispiele verdeutlichen, dass die neuen Medien, insbesondere Medien wie das Internet oder das Fernsehen, die verschiedene Sinne ansprechen können, Prozesse der Meinungsbildung, Entscheidungsfindung, Rückkopplung, ggf. auch der Konfliktlösung, wirksam unterstützen können.

3 Erfolgsfaktoren

Erfolgsfaktoren dafür, dass eine verstärkte Nutzung elektronischer Medien zu einer Verbesserung und Intensivierung bürgerschaftlichen Engagements führen, sind aus unserer Sicht u.a.:

- o Alle interessierten Bürger und Bürgerinnen benötigen einen Zugang zu den Informations- und Diskussionsmöglichkeiten. Dies kann geschehen durch die Aufstellung öffentlich zugänglicher PCs mit Internet-Zugang, durch die Verknüpfung unterschiedlicher Medien (also etwa Kabelfernsehen und Internet), durch Subventionierung von privaten Internet-Zugängen (so geschehen z.B. in Bologna).
- o Alternative Informations- und Kommunikationskanäle müssen vorhanden sein (bei Umfragen etwa Internet und Telefon). Für eine längere Zeit wird man trotz der rasant wachsenden Zahlen der Internet-Nutzer (momentan etwa 24 Millionen in Deutschland) herkömmliche Partizipationsmöglichkeiten beibehalten müssen - etwa bei Planungsvorhaben.
- o Politik und Verwaltung müssen die neuen bzw. veränderten Möglichkeiten des demokratischen Miteinander mit tragen und mit gestalten. So müssen etwa beim Angebot von Chats oder Diskussionsforen die zuständigen Experten und Politiker sich beteiligen und möglichst rasch reagieren, auf Bürgerfragen reagieren etc. Bei Umfragen muss der Bürger die Gewähr haben, dass seine Antworten in der Entscheidungsfindung berücksichtigt werden. Die Art und Weise sollte man bereits im Vorfeld transparent machen.
- o Bei Bürgernetzwerken wie dem Münsteraner publikom müssen die aktiven Bürger sicher sein, dass sie ihre Positionen und Forderungen frei und ohne Zensur äußern können. Für Konfliktfälle muss allen Beteiligten die Lösungssuche transparent sein (etwa Einrichtung eines "Schiedsgerichtes").
- o Die Betreuung elektronischer Bürgernetzwerke (Beispiel publikom) muss gewährleistet sein. Die Stadt Münster subventioniert einen Bürgerverein, der das publikom betreut, mit erheblichen Mitteln.

- o Kommunen, die sich mit neuen/veränderten Möglichkeiten des Bürgerengagements auseinandersetzen, müssen insgesamt in partnerschaftliche und partizipative Kultur in ihrem Gemeinwesen investieren. Dies gilt für Politik und Verwaltung, genauso aber für Bürger und Bürgerinnen. Die Erfahrungen u.a. aus Münster und Bologna zeigen, dass historisch gewachsene, bereits bei herkömmlichen Methoden verankerte Partizipationsbereitschaft und -erfahrung den Erfolg neuer, informationstechnisch unterstützter Angebote sehr erleichtern.
- o Der Aufbau eines wie immer gearteten Partizipationsangebots für die Bürgerinnen und Bürger muss von umfangreichen Werbeaktionen begleitet sein. Dies zeigen z. B. die Erfahrungen in Neustadt bei Coburg (elektronische Umfragen).
- o Die Akteure müssen sich intensiv in ihre Bürger und Bürgerinnen hineinversetzen, denn Diskussions- und Beteiligungsangebote, die nicht auf intensives Interesse der Bürgerschaft stoßen, werden ohne Wirkung bleiben. Die Verantwortlichen z. B. aus Münster und Bologna bestätigen sehr deutlich, dass die Beteiligungsintensität sehr von diesem Interesse abhängig ist.
- o Kommune und besonders die Kommunalverwaltung müssen sich der Aufgabe stellen, bürgerschaftliche Kooperation anzuregen und zu steuern, über bürgerschaftliche Initiativen und Aktivitäten zu informieren, Orientierungshilfen zu geben, Möglichkeiten zum Mit-Tun zu schaffen. Denn um ein Netzwerk engagierter Akteure zu entwickeln, die gemeinsam das Gemeinwohl auf der lokalen Ebene anstreben und gewährleisten, ist zwingend, bürgerschaftliches Interesse zu erkennen, vorhandene Bereitschaft, sich in der Gemeinschaft zu engagieren, zu nutzen und auszubauen.

4 Grenzen der Bürgerbeteiligung über neue Medien

Die wichtigsten Miss-Erfolgsfaktoren wurden bereits unter der Überschrift Erfolgsfaktoren benannt. Auf eins sei aber ergänzend hingewiesen: Die neuen Technologien sind ein Instrument, das „Networking“ und Mit-Tun erleichtert – Zielorientierung und menschliches Handeln ersetzen sie nicht.