

**32. Hauptversammlung des Deutschen Städtetages  
vom 13. bis 15. Mai 2003 in Mannheim**

**Forum A**

**Lokale Demokratie stärken**

Die Stadt der Zukunft und ihre Bürgerinnen und Bürger

**Moderation: Oberbürgermeister Oliver Wittke, Gelsenkirchen**

**Statements: Oberbürgermeister Dr. Christof Wolff,  
Landau in der Pfalz**

**Oberbürgermeister Horst Frank, Konstanz**

**Martin Börschel, Fraktionsvorsitzender der SPD-Fraktion  
im Rat der Stadt Köln (angefragt)**

**Berichterstattung: Beigeordnete Dr. Gertrud Witte, HGSt**

**I. Einführung**

Die Fähigkeit der Städte, in der Zukunft Bewährtes zu erhalten, erforderliche Erneuerung zu gestalten und sich kraftvoll weiterzuentwickeln, wird maßgeblich davon abhängen, ob es gelingt, die lokale Demokratie zu stärken. Die hierauf Einfluss nehmenden maßgeblichen Faktoren sind die staatlichen, d. h. die von Bund, Ländern und Europäischen Gemeinschaften gesetzten Rahmenbedingungen sowie die kommunalinterne Politikgestaltung.

Die staatlich gesetzten Rahmenbedingungen berühren primär den Entscheidungs- und Gestaltungsraum der Städte, der notwendig ist, um künftige Entwicklungen steuernd bewältigen zu können.

Kommunalintern ist der Blick darauf zu richten, in welcher Weise Rat und Verwaltung die Bürgerinnen und Bürger in die Gestaltung der Zukunft der Stadt mit einbeziehen, um insbesondere einer zunehmenden Politikverdrossenheit entgegenzuwirken.

## **II. Ausgangslage**

### **1. Staat und lokale Demokratie**

Grundlage der Stadtpolitik bildet die verfassungsrechtlich verankerte kommunale Selbstverwaltung. Sie eröffnet den Städten Gestaltungs- und Entscheidungsraum, nämlich das Recht, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft in eigener Verantwortung zu regeln. Begrenzt wird dieses Recht durch die Gesetzgebung des Bundes und der Länder und die Rechtsakte der Europäischen Gemeinschaften.

Festzustellen ist, dass der verfassungsrechtlich verbürgte Gestaltungs- und Entscheidungsraum der Städte in einem nie gekanntem Maße geschrumpft ist. Verfassungstheorie und -wirklichkeit klaffen stark auseinander. Von einem sensiblen Schutz der kommunalen Selbstverwaltung durch eine sie maßvoll begrenzende Gesetzgebung kann kaum noch gesprochen werden. Eine unerhörte Flut detaillistisch tief geregelter Gesetze, Verordnungen und verbindlicher Verwaltungsvorschriften des Bundes- und der Länder sowie die enorm stark angewachsene Zahl der Rechtsakte der Europäischen Gemeinschaften, denen Bund und Länder zugestimmt haben, haben die Städte zu einem staatlichen Vollzugsorgan degradiert.

Die Flut der zum aller größten Teil von den Kommunen auszuführenden Gesetze und ihnen nachrangiger Rechtsnormen allein ab dem Jahr 1976 spricht für sich.

So wurden in der 8. Wahlperiode des Deutschen Bundestages ( 1976 – 1980 ) insgesamt 339 Gesetze verkündet, im Zeitraum von 1990 – 1997 (Änderungsgesetze und Novellierungen eingeschlossen) jährlich durchschnittlich ca. 625 neue Rechtsvorschriften (Gesetze und Verordnungen) erlassen und im Zeitraum von 1998 – 2002 jährlich durchschnittlich ca. 445 Gesetze und Verordnungen in Kraft gesetzt (Vgl. BT-Drs. 14 / 9993 vom 07.10.2002 ).

Hinzu kommen die höchst umfangreiche Ländergesetz- und Verordnungsgebung und das inzwischen stark angewachsene Recht der Europäischen Gemeinschaften (ca. 105.000 Seiten).

Der danach von Außensteuerung frei verbleibende geringe Raum der kommunalen Selbstverwaltung ist durch die ruinöse Situation der Kommunalfinanzen minimiert worden. Die sog. „freie Spitze“ für freiwillige Aufgaben tendiert gegen Null.

Wesentliche Ursachen dafür sind die zahlreichen standardsetzenden kostenwirksamen Gesetze, Verordnungen und Erlasse des Bundes und der Länder sowie die von ihnen gebilligten Rechtsakte der Europäischen Gemeinschaften. Versäumt wurde mit Blick auf den Vollzug durch die kommunale Selbstverwaltung

- eine regelmäßige fundierte Prüfung der Auswirkungen der normativen Vorhaben im Entwurfsstadium auf die kommunale Organisation und Finanzierbarkeit (Kostenfolgenabschätzung) sowie
- die Sicherstellung einer adäquaten Finanzierung bei gesetzlichen Aufgabenübertragungen und –erweiterungen (Verwirklichung des Konnexitätsprinzips).

## **2. Lokale Demokratie und ihre Bürgerinnen und Bürger**

### **2.1 Gegenwärtige Stellung der Räte im kommunalen Entscheidungsprozess**

Die Räte als repräsentativ gewählte Hauptorgane der Städte befinden sich in der Situation, einerseits von Gesetzes wegen die wesentlichen kommunalen Entscheidungen treffen zu sollen, andererseits aber kaum noch Entscheidungsspielräume zu haben. Ihre Entscheidungskompetenz und -fähigkeit wird von den zuvor skizzierten staatlich gesetzten Rahmenbedingungen zunehmend ausgehöhlt.

Die staatlich institutionalisierten Instrumente unmittelbarer Bürgerentscheidung (Bürgerbegehren, Bürgerentscheid) dürfen die repräsentative Demokratie auf kommunaler Ebene nicht ersetzen, sondern sollten diese gemeinwohlorientiert ergänzen. Damit sich nicht Partikularinteressen durchsetzen, muss die Verantwortung der Räte für das Gemeinwohl entsprechend der ihnen zustehenden Entscheidungskompetenz erhalten bleiben. Deshalb sollten die in den Gemeindeordnungen der Länder geregelten plebiszitären Instrumente der unmittelbaren Bürgerentscheidung eher im Hinblick darauf überprüft werden, ob die Beteiligungsquoten im Verhältnis zu der den Räten gesetzlich übertragenen Verantwortung angemessen sind, die der unmittelbaren Bürgerentscheidung zugänglichen Entscheidungsgegenstände die Gesamtverantwortung der Räte nicht unterlaufen und die Anforderungen an einen Nachweis der Finanzierbarkeit der Vorhaben, die mit unmittelbarer Bürgerentscheidung auf den Weg gebracht werden sollen, zu erhöhen sind.

Wichtiger als Bürgerentscheide an Stelle von Ratsbeschlüssen sind kooperative Formen der Bürgerbeteiligung vor Ratsentscheidungen. Eine die Verantwortung der Räte ergänzende Bürgerbeteiligung in der Form einer engen beratenden Beteiligung am kommunalen Entscheidungsprozess sollte deshalb als zentrale Herausforderung für die Zukunft begriffen werden.

Neben den durch Ländergesetzgebung bereits eingerichteten Instrumenten der Bürgerbeteiligung, wie Aufnahme sachkundiger Bürger in Ratsausschüsse, Durchführung von Bürger- bzw. Einwohnerfragestunden in Ratssitzungen sowie von Bürger- bzw. Einwohnerversammlungen und Bürger- bzw. Einwohneranträgen, bietet sich ein verstärkter freiwilliger Ausbau der bereits praktizierten dialogischen bzw. kooperativen Beteiligung der mündigen Bürger und Bürgerinnen am kommunalen Entscheidungsprozess an. Rechtzeitige Information und Transparenz sind dafür wichtige Voraussetzungen. Über die fachgesetzlich geregelten kooperativen Beteiligungsformen hinaus (z.B. im Baugesetzbuch oder im Bundesimmissionsschutzgesetz) kann und sollte diese Beteiligung auf freiwilliger Basis erfolgen. Sie bedarf keiner gesetzlichen Regelung, Vielmehr sollten die Städte von sich aus – und auf örtliche Verhältnisse und Problemlagen zugeschnittene – Beteiligungsverfahren entwickeln.

Die zwischen Gegnern und Befürwortern plebiszitärer Instrumente oftmals unversöhnlich geführte Debatte, ob eher die direkte oder die repräsentative Demokratie gestärkt werden sollte, könnte hierdurch erheblich entschärft werden. Die freiwillige dialogische bzw. kooperative Beteiligung eröffnet die Chance, engagierte Bürger und Bürgerinnen einzubinden, ohne dass damit zugleich ein Wechsel der Entscheidungszuständigkeit vom gewählten Vertretungsorgan auf die Bürgerinnen und Bürger erfolgen muss. Die bisherigen Erfahrungen mit einer solchen neuen Kultur der Bürgerbeteiligung, die Information und Transparenz voraussetzt und in Stadtteilforen, Arbeitsgemeinschaften, Runden Tischen, Mediationsverfahren, Planungszellen, Perspektivwerkstätten etc. Ausdruck findet, sind überwiegend positiv. Das gilt vor allem dann, wenn es um die Beteiligung an konkreten Projekten geht, der finanzielle Rahmen vorher festgelegt ist

und der Beteiligungsprozess eng verzahnt wird mit der Arbeit von Rat, Ausschüssen und Verwaltung.

## **2.2 Bürgerschaftliches Engagement bei der Erbringung kommunaler Leistungen**

In Deutschland mit seinen ca. 83 Mio. Einwohnern engagieren sich rd. 22 Mio. Menschen in freiwilliger ehrenamtlicher Tätigkeit. Im Bereich des Sports sind 22 %, in der Kultur 10%, im sozialen Bereich 8 %, im Umwelt-, Natur- und Tierschutzschutz 3 %, in der außerschulischen Jugendarbeit, Bildungsarbeit für Erwachsene 3 %, im Bereich des Feuerwehrwesens und des medizinischen Rettungsdienstes 4 % und im Gesundheitsbereich 2 % ehrenamtlich Engagierte tätig. Der weitaus größte Teil der ehrenamtlich Engagierten leistet seine Dienste auf der kommunalen Ebene.

Es besteht allgemein Einvernehmen über die Unverzichtbarkeit dieser Dienste in der Gegenwart und besonders in der Zukunft, zumal angesichts der stark negativen demographischen Entwicklung.

Kommunalpolitik muss sich darauf einstellen, dass bürgerschaftliches Engagement sich im Wandel befindet. Langfristig angelegte Beteiligung bei der Erfüllung kommunaler Aufgaben, lebenslange Bindungen an Vereine und Organisationen mit gemeinnütziger Aufgabenstellung gehen zurück. Zeitlich befristetes Engagement, Projektarbeit, Tätigkeiten in Selbsthilfegruppen oder Bürgerinitiativen nehmen zu. Die durch ehrenamtliche Tätigkeit erreichbare persönliche Befriedigung und Selbstverwirklichung hat einen höheren Stellenwert erhalten.

Die Städte sind gefordert, dieser Entwicklung Rechnung zu tragen, während Bund und Länder begleitend insbesondere die rechtlichen Rahmenbedingungen des ehrenamtlichen Engagements verändern müssen. Alle drei Ebenen sind aufgerufen, für ehrenamtliches Engagement Voraussetzungen im Sinne von Anreiz, Förderung, Nachteilsausgleich, Schutz und Ermöglichung zu schaffen.

## **2.3 Unternehmerisches bürgerschaftliches Engagement (Corporate Citizenship)**

Die vorhandenen, vornehmlich interessenbestimmten Beziehungen zwischen Stadt, Bürgern und ortsansässigen Unternehmen können durch Einbeziehung unternehmerischen bürgerschaftlichen Engagements in gemeinwohlorientierte Aufgabenstellungen um eine ideelle Komponente angereichert werden. Hierbei geht es nicht darum, dass Unternehmen etwa anstelle der Stadt öffentliche Aufgaben übernehmen. Vielmehr ist anzustreben, Unternehmen und dort Beschäftigte zu gewinnen, sich durch aktive Mitgestaltung in das Gemeinwesen einzubringen und damit die örtliche Wirtschaft als Bestandteil der örtlichen Gemeinschaft zu festigen.

Unternehmerisches bürgerschaftliches Engagement, das etwa durch Spenden und Sponsoring dazu beiträgt, städtische Projekte zu ermöglichen oder zu fördern, darf nicht den Verdacht der Durchsetzung von Sonderinteressen aufkommen lassen. Transparenz in der Beteiligung von Unternehmen an kommunalen Aufgabenstellungen schützt vor dem Verdacht gemeinwohldriger Interessenverfolgung.

## **2.4 Stadt in der Rolle des Gewährleisters und Moderators**

Das Leitbild des Staates hat sich in den letzten Jahrzehnten schrittweise verändert: Angefangen beim Leitbild des Ordnungs- bzw. Hoheitsstaates, über das Bild des leistenden und produzierenden Staates bis hin zu einem erst in jüngerer Zeit entstanden Leitbild des gewährleistenden, aktivierenden Staates.

Das Modell des Gewährleistungsstaates könnte eine Option für die Städte sein. Die Städte, die sich hin zu einer gewährleistenden Stadt entwickeln wollen, werden in Zukunft entscheiden können, welche Aufgaben sie selbst wahrnehmen müssen und können und bei welchen sie nur die Erledigung zu gewährleisten haben.

Zur kommunalen Selbstverwaltung gehört immer ein Stück „Selbermachen“. Viele städtische Aufgaben können aber auch – und vielleicht besser – durch städtische Gesellschaften, im Wege der Partnerschaft mit Privaten (public private partnership) oder ganz durch die Privatwirtschaft erledigt werden. Ziel muss es sein, die positive Wirkung eines funktionierenden Wettbewerbes auf Effektivität und Effizienz für die Erstellung öffentlicher Leistungen zu nutzen. Das Spektrum reicht dabei vom Wasser-, Nahverkehrs-, Ver- und Entsorgungssektor über diverse soziale und jugendbezogene Dienstleistungen (z.B. Kinderbetreuung, Alten- oder Behindertenpflege), das Kulturangebot bis hin zu verwaltungsinternen Diensten, wie Gebäudereinigung, Rechenzentren oder die Personalverwaltung.

Vorraussetzung ist, dass die Stadt zuerst präzise Qualität, Umfang und Standard der zu erbringenden Leistung festlegt und dabei auch beabsichtigte Wirkungen beschreibt. Anschließend bestimmt sie, ob die Leistung extern oder intern erbracht werden soll.

Dabei ist zu beachten, dass hoheitlich zu erbringende Leistungen nur dann zur Durchführung Privaten übertragen werden können, wenn es dafür eine gesetzliche Ermächtigungsgrundlage gibt. Aber auch dann bleibt die Stadt haftungs- und gebührenrechtlich gegenüber den Bürgerinnen und Bürgern verantwortlich. Wird eine Aufgabe auf städtische Eigengesellschaften übertragen, mindert sich der Einfluss der gewählten Ratsmitglieder, wird sie ganz oder zur Durchführung auf Privatunternehmen übertragen, müssen Steuerungsinstrumente vorgesehen werden, damit die Kommune die Partnerschaft mit dem Privaten für sich beherrschbar machen kann.

Das Leitbild der gewährleistenden Stadt kann also weiterführend sein, erfordert aber eine sorgfältige Abwägung der Vor- und Nachteile, insbesondere der verbleibenden kommunalen Steuermöglichkeiten.

## **2.5 Verwaltung bürgerfreundlich gestalten**

Kommunale Selbstverwaltung lebt von der Mitwirkung der Bürgerschaft, gleichzeitig hat diese Bürgerschaft Anspruch auf bürgerfreundliches Verwaltungshandeln.

Gutes Beispiel für die Bürgerorientierung städtischer Verwaltungen ist die Einrichtung von Bürgerämtern, in denen verschiedene Aufgaben an einem Arbeitsplatz gebündelt werden. Dafür eignen sich alle publikumsintensiven Aufgaben mit kurzer Bearbeitungsdauer, z.B. Aufgaben, die das Einwohner- und Meldewesen betreffen, dazu aber beispielsweise auch Aufgaben aus dem Bereich des Ordnungsamts und des Sozialamts. Auch private Dienstleistungen können im Angebot sein, so der Verkauf von Kfz.-Kennzeichen oder Stadtplänen.

Neben der Bündelung von Aufgaben und Zuständigkeiten in einer Hand stellen die Öffnungszeiten für die Serviceorientierung der Bürgerämter ein wichtiges Merkmal dar. Dies gilt sowohl für den zeitlichen Rahmen als auch für den zeitlichen Umfang der Öffnungszeiten. Dabei gerät die Verwaltung leicht in einen Zielkonflikt zwischen Bürger- und Mitarbeiterorientierung. Lösungsmöglichkeit könnte sein, dem Bürger „seine“ persönliche Besuchszeit zu gewähren und zeitunabhängige Zugangswege zur Verwaltung zu schaffen, z.B. über das „virtuelle“ Rathaus und Call Center.

Zu einer bürgerfreundlichen Verwaltung gehört es auch, dazu beizutragen, das städtische Zeitangebot, die „Zeiten in der Stadt“ bezüglich Betriebszeiten, Ladenöffnungszeiten, Schulzeiten oder Behördenzeiten und den Arbeitszeiten besser miteinander in Einklang zu bringen.

## **2.6 Integration der Einwohnerschaft**

Die Lebendigkeit von Stadt, das Leben in der Stadt wird entscheidend von der Vielfalt an Lebensentwürfen und die Vielzahl unterschiedlicher Bevölkerungsgruppen geprägt. Der soziale Status, das Alter, das Geschlecht, die ethnische und/oder nationale Provenienz, der Gesundheitszustand, die Lebensform und die Glaubenszugehörigkeit etc. – all das sind Faktoren, die die Zugehörigkeit der Bürger und Bürgerinnen zu unterschiedlichen gesellschaftlichen Gruppen in der Stadt bestimmen.

Das Zusammenleben in der Stadt und die Integration dieser heterogenen Gruppen zu ermöglichen, ist eine ständige Gestaltungsaufgabe von Stadtpolitik. Die Lebensrealität in der Stadt ist vom friedlichen Zusammenleben unterschiedlicher Bevölkerungsgruppen ebenso geprägt wie auch von deren divergierenden Interessen und Konflikten. Die große Anforderung an eine Politik der Stadt der Zukunft besteht somit nicht nur darin, Koexistenz zu organisieren, sondern auch darin, Differenz zu ermöglichen. Die städtische Integrationspolitik muss hier ein Vielfaches leisten: im Rahmen ihrer Zuständigkeiten den einzelnen Bürgern/Einwohnern die Teilhabe am städtischen Leben und damit am Leben in der Gesellschaft ermöglichen, die Selbstverortung der unterschiedlichen Gruppen einerseits und den Dialog sowie den Austausch zwischen ihnen andererseits fördern. Eine kommunale Bildungs-, Sozial-, Kultur- und Sportpolitik ist hierfür unverzichtbar; einen wichtigen Part hat auch die Stadtentwicklungsplanung.

## **2.7. Gender Mainstreaming**

Grundlage für demokratische Entscheidungen sollte nicht der Wille des Bürgers sein, sondern der Wille von Bürgerinnen und Bürgern. Frauen und Männer in einer Stadt sind nicht immer auf den gemeinsamen Nenner „Bürgerwillen“ zu bringen, sondern haben unterschiedliche Bedürfnisse und Perspektiven, die auch bei politischen Entscheidungen, Maßnahmen und Planungen berücksichtigt werden sollten.

Gender Mainstreaming ist eine Strategie, die sich konsequent auf Männer und Frauen als Zielgruppe ausrichtet. Der englische Begriff Gender bezeichnet das soziale Geschlecht, also gesellschaftlich bestimmte Rollen, Rechte und Pflichten von Frauen und Männern. Mainstream (deutsch Hauptstrom) soll ausdrücken, dass ein bestimmtes Handeln (hier ein geschlechterbewusstes) zum Bestandteil eines normalen Organisationshandelns wird. Es geht nicht darum, „neutrale“ Entscheidungen zu treffen und im Nachhinein durch spezielle Frauenprogramme eine Integration zu bewirken, sondern von vornherein und planerisch die Perspektive der Frauen zu berücksichtigen.

Viele Politikbereiche werden fälschlicherweise für geschlechtsneutral gehalten, haben aber tatsächlich unterschiedliche Auswirkungen auf Frauen und Männer. Beispiel Verkehr: Bei genauer Prüfung ergibt sich, dass das Benutzerverhalten und der Zugang zu öffentlichen und privaten Verkehrsmitteln große Unterschiede zwischen Männern und Frauen aufweist. So benutzen Frauen häufiger als Männer öffentliche Verkehrsmittel. Demzufolge profitieren Frauen am meisten von Verbesserungen bei der Verfügbarkeit öffentlicher Verkehrsmittel und der Preisgestaltung. Beispiel Arbeitszeit: Die große Mehrzahl aller Teilzeitarbeitenden sind Frauen. Damit beeinflussen unterschiedliche Rechte von Vollzeit- und Teilzeitarbeitenden Männer und Frauen unterschiedlich.

Gender Mainstreaming ist anders als die traditionelle Frauenförderung kein Arbeitsfeld für Frauen und Gleichstellungsbeauftragte, sondern eine Strategie, die in den Händen derer liegt, die in einzelnen Politikbereichen Verantwortung tragen und Entscheidungen treffen. (TOP-DOWN-Prozess).

### **III. Forderungen gegenüber Bund und Ländern / Empfehlungen an die Mitgliedstädte**

#### **1. Stärkung der Eigenverantwortung der Städte**

**1.1** Bund und Länder müssen dafür sorgen, dass kommunale Selbstverwaltung nicht zu einem Instrument des Vollzugs staatlich übertragener Aufgaben degradiert wird. Der Gestaltungs- und Entscheidungsraum der Städte in der verfassungsrechtlich verbürgten Selbstverwaltung muss durch eine maßvoll regelnde Gesetzgebung wieder hergestellt werden. Bund und Länder werden aufgerufen, dazu mindestens folgende Maßnahmen zu ergreifen:

- Die kommunalrelevante Gesetz- und Verordnungsgebung ist auf die Notwendigkeit des vorhandenen Regelungsbestandes zu überprüfen.
- Geplante Gesetze und Verordnungen, die Auswirkungen auf die Organisation und die Finanzen der Städte haben würden, müssen einer eingehenden Gesetzesfolgenabschätzung unterzogen werden. Dies muss auch für Rechtsetzungsvorhaben der Europäischen Gemeinschaften gelten.
- Gesetze und Verordnungen, die aufgrund von Rechtsakten der Europäischen Gemeinschaften zu ändern oder neu zu erlassen sind, sollten sich strikt auf die Umsetzung europäischen Rechts beschränken.
- Die Länder werden aufgefordert, in allen Landesverfassungen das strikte Konnexitätsprinzip zu verankern, damit bei gesetzlichen Aufgabenübertragungen auf die Kommunen gleichzeitig eine Kostenerstattung erfolgt.
- Der Bund muss darauf verzichten, über Art. 84 des Grundgesetzes den Städten unmittelbar – an den Ländern vorbei – kostenträchtige Aufgaben zu übertragen mit der Folge, dass weder er noch die Länder zur Finanzierung dieser Aufgaben verpflichtet sind. Soll gleichwohl ein unmittelbarer Durchgriff auf die Kommunen ermöglicht werden, muss im Grundgesetz eine Konnexitätsregelung entsprechend dem Vorschlag des Deutschen Juristentages verankert werden.

Die Länder werden im Interesse der Stärkung ihrer originären Kompetenz und in Verantwortung für ihre Kommunen aufgerufen, dieses Petikum zu unterstützen.

- Soweit möglich, sind vor allem untergesetzliche Rechtsvorschriften mit einer Befristung zu versehen und vor Fristablauf auf Erforderlichkeit und Tauglichkeit für die kommunale Verwaltungspraxis zu prüfen.

## **1.2 Beachtung der Verantwortlichkeit der kommunalen Vertretungen**

Die Länder werden aufgefordert, die in den Gemeindeordnungen enthaltenen Instrumente der unmittelbaren Bürgerentscheidung im Hinblick auf die Gesamtverantwortung der Räte nicht weiter auszudehnen. Angemessene Beteiligungsquoten, Negativkataloge, die die der unmittelbaren Bürgerentscheidung unzugänglichen Entscheidungsgegenstände auflisten und ausreichende Anforderungen an den Nachweis der Finanzierbarkeit von Vorhaben (Kostendeckungsvorschläge) sind wichtige Voraussetzungen für verantwortbare Ergebnisse von Bürgerbegehren und –entscheiden.

## **2. Beteiligung der Bürger und Bürgerinnen am kommunalen Entscheidungsprozess in dialogischen / kooperativen Formen**

Den Städten wird empfohlen, neben den bestehenden gesetzlichen Instrumenten der Bürgerbeteiligung auch neue – in einer Reihe von Städten bereits praktizierte – dialogische/kooperative Beteiligungsformen einzusetzen und weiter zu entwickeln. Gesetzlicher Vorgaben bedarf es dazu nicht. Wichtig ist es, dass die Städte von sich aus – und auf örtliche Verhältnisse und Problemlagen zugeschnittene – Beteiligungsformen entwickeln. Dabei empfiehlt es sich, vorab Zweck, Dauer und Grenzen des Verfahrens zu definieren und vor allem auch den finanziellen Rahmen festzulegen. Die Verknüpfung der neuen Verfahren mit der Arbeit von Rat und Ausschüssen ist ebenso notwendig, wie die Einbeziehung der hauptamtlichen Verwaltung von Anfang an.

## **3. Bürgerschaftliches Engagement bei der Erbringung kommunaler Leistungen**

Die Städte sowie Bund und Länder sind aufgerufen, für das unverzichtbare bürgerschaftliche Engagement Voraussetzungen im Sinne von Anreiz, Förderung, Nachteilsausgleich, Schutz und Ermöglichung zu schaffen. Dabei ist dem Wandel dieses Engagements, das nach neueren Erkenntnissen eher zu befristeter Tätigkeit, Projektarbeit, Tätigkeiten in Selbsthilfegruppen oder Bürgerinitiativen als zu langfristig angelegter Beteiligung bzw. lebenslanger Bindung an Vereine und Organisationen mit gemeinnütziger Aufgabenstellung tendiert, Rechnung zu tragen.

- Ermöglichung und Unterstützung von Engagement sollte künftig als ein kontinuierlicher Prozess verstanden werden.
- Bürgerinnen und Bürger sollten Anreiz zum Engagement erhalten, indem die Städte oder andere Institutionen mit gemeinnützigem Auftrag ihnen klar umrissene Angebote für freiwillige/ehrenamtliche Tätigkeiten unterbreiten, ihnen Qualifizierungsmöglichkeiten in den Tätigkeitsfeldern anbieten und ihre Tätigkeit in der Öffentlichkeit angemessen würdigen.

- Ermöglichung ehrenamtlicher Tätigkeit sollte dadurch befördert werden, dass eine Vernetzung örtlich vorhandener Anlaufstellen erfolgt bzw. solche Anlaufstellen eingerichtet werden. Die Entscheidung über Trägerschaft und Betrieb neu einzurichtender Anlaufstellen muss unter Berücksichtigung der örtlichen Verhältnisse in der jeweiligen Stadt getroffen werden.

Bund und Länder sind aufgerufen, ehrenamtliches Engagement insbesondere durch Verbesserung der rechtlichen Rahmenbedingungen anzureizen, zu ermöglichen und zu fördern.

Die Enquete – Kommission „Bürgerschaftliches Engagement“ des Deutschen Bundestages hat teilweise konstruktive Vorschläge unterbreitet, die baldmöglichst realisiert werden sollten. Dazu gehört insbesondere eine Verbesserung der steuerrechtlichen Rahmenbedingungen für Vereine und Organisationen mit gemeinnützigem Auftrag durch

- Änderung des § 52 AO („Förderung des Gemeinwohls“ an Stelle von „Förderung der Allgemeinheit“),
- Erleichterung des Zugangs zum Gemeinnützigkeitsstatus für Selbsthilfegruppen u. ä., sowie die Anerkennung dieser Gruppen als „besonders förderungswürdig“ im Sinne von § 10b EStG,
- Abbau bürokratischer, das Engagement behindernder Hemmnisse im Zuwendungsrecht und in der Zuwendungspraxis, wie größere Flexibilität durch vermehrte Nutzung haushaltsrechtlicher Instrumente (z. B. Lockerung des grundsätzlichen Verbots für Zuwendungsempfänger, Rücklagen zu bilden sowie die Wahrnehmung von Möglichkeiten der gegenseitigen Deckungsfähigkeit von Haushaltstiteln und die Vereinfachung der Kontrolle der Mittelverwendung).
- Vermehrte Festbetrags- und Anteilsfinanzierung an Stelle einer Fehlbedarfsfinanzierung, gesetzliche Regelung einer Zweckbindung von Spendeneinnahmen (entsprechend der bereits existierenden Vorschrift des § 8 Landeshaushaltsordnung Sachsen-Anhalt) sowie die Anerkennung bürgerschaftlichen Engagements als Eigenanteil bei Fehlbedarfsfinanzierung.

Die Förderung des individuellen Engagements sollte dadurch ermöglicht werden, dass

- bei Aufwandsentschädigungen aus öffentlichen Kassen gem. § 3 Nr. 12 EStG die Möglichkeit einer verstärkten Blockabrechnung in der Sozialversicherung vorgesehen wird, (wobei entsprechend einem Sondervotum von Mitgliedern der Kommission befürwortet werden könnte, an Stelle einer steuerfreien Pauschale von höchstens 154 EUR monatlich eine Jahrespauschale von 1850 EUR einzuführen),
- die bereits vorgenommene Erhöhung der Übungsleiterfreibeträge gem. § 3 Nr. 26 EStG auf monatlich 154 EUR entsprechend einem Sondervotum von Mitgliedern der Kommission in einen Betrag steuerfreier Jahreseinnahmen von jetzt 1848 EUR auf 1900 EUR überführt wird.

Begrüßt wird, dass entsprechend dem Vorschlag der Enquete – Kommission bereits die steuerfreie Aufwandspauschale für engagierte Tätigkeit im Dienste einer gemeinnützigen Körperschaft auf 300 EUR pro Jahr erhöht wurde, wobei der Nachweis eines tatsächlich höheren Aufwandes zugelassen ist.

- Zur Verbesserung des Versicherungsschutzes im Hinblick auf den Schutz Engagierter vor Haftungsrisiken sollte den Vorschlägen der Kommission dahingehend gefolgt werden, dass Zuschüsse der öffentlichen Hände zum Abschluss von Versicherungen geleistet werden, sofern Schäden im Verhältnis zwischen Trägern und Engagierten nicht bereits durch bestehende Versicherungen, wie beispielsweise gesetzliche Unfallversicherungen oder Versicherungen qua sog. Sammelverträge, abgedeckt sind.

#### **4. Unternehmerisches bürgerschaftliches Engagement**

Den Städten wird empfohlen, Unternehmen und dort Beschäftigte zu gewinnen, sich durch aktive Mitgestaltung in das Gemeinwesen einzubringen und damit die örtliche Wirtschaft als Bestandteil der örtlichen Gemeinschaft zu festigen.

#### **5. Stadt in der Rolle des Gewährleisters und Moderators**

Die Gewährleistende Stadt kann die Möglichkeit eröffnen, öffentliche Leistungen über einen funktionierenden Wettbewerb und interkommunale Leistungsvergleiche besser, billiger und bürgernah anzubieten.

Voraussetzung ist, dass die Stadt zuerst präzise Qualität, Umfang und Standard der zu erbringenden Leistung festlegt und dabei auch beabsichtigte Wirkungen beschreibt.

Anschließend bestimmt sie, ob die Leistung extern oder intern erbracht werden soll.

Um die vom Stadtrat vorgegebenen Leistungsziele überwachen zu können, bedarf es verwaltungsintern einer wirkungsvollen Steuerungs- und Controllingeinheit.

Die Übertragung von Aufgaben auf Bürger, Vereine und andere Organisationen bietet der Stadt die Möglichkeit, die vielfältigen Potentiale ihrer Partner für eine lebendige Gestaltung des Stadtlebens zu nutzen.

#### **6. Bürgerfreundliche Verwaltung**

Die Bürgerorientierung als Gestaltungsprinzip verlangt, Zuständigkeiten und Abläufe so zu organisieren, dass der Bürger „Service aus einer Hand“ bekommt.

Die Öffnungszeiten der städtischen Verwaltung sollten den Bedürfnissen der Bürger angepasst sein.

Die Stadt sollte bei den „Zeiten in der Stadt“ als Moderatorin auftreten und sich bemühen, Betriebszeiten, Ladenöffnungszeiten, Schulzeiten und Arbeitszeiten besser miteinander in Einklang zu bringen.

Neben dem persönlichen Kontakt sollten den Bürgern weitere zeit- und ortsunabhängige Zugangswege zum Rathaus eröffnet werden, z.B. über das „virtuelle“ Rathaus und Call Center.

#### **7. Integration der Einwohnerschaft**

Moderne Stadtgesellschaften sind von zunehmender Pluralität und Heterogenität ihrer Bevölkerungsgruppen geprägt. Das Zusammenleben in der Stadt und die Integration dieser heterogenen Gruppen zu ermöglichen, ist eine ständige Gestaltungsaufgabe von Stadtpolitik.

Eine Integrationspolitik der Stadt der Zukunft steht vor der großen Herausforderung, einerseits Koexistenz und andererseits Differenz zu organisieren.

Eine kommunale Bildungs-, Sozial- und Kultur- und Sportpolitik ist - ebenso wie eine verantwortliche Stadtentwicklungspolitik - ein wichtiger Grundpfeiler der städtischen Integrationspolitik.

## **8. Gender Mainstreaming**

Frauen- und Gleichstellungsangelegenheiten in den Kommunen sollten nicht isoliertes Anliegen von Frauenbeauftragten sein, sondern als Querschnittsaufgabe in alle wesentlichen Planungen, Vorhaben und Entscheidungen integriert werden.

### **Schlussbetrachtung:**

In Zeiten zunehmender Politikverdrossenheit und sinkender Wahlbeteiligung gewinnt die Aufgabe, Bürgerbeteiligung und bürgerschaftliches Engagement zu fördern und zu aktivieren, gerade in den Städten zunehmend an Bedeutung.

Der häufig zu beobachtende Ansatz, durch gesetzliche Regelungen mehr Bürgerbeteiligung vorzuschreiben oder neue Verwaltungsstellen zu fordern, dürfte indes nicht der vordringliche sein. Bürgerinteresse und Bürgerbeteiligung könnten vor allem dann erheblich gesteigert werden, wenn die Städte wieder eigene wichtige Entscheidungs- und Finanzierungsspielräume erhielten, staatliche Aufgabenübertragungen ohne Finanzaufweisungen unterblieben, die staatliche Regelungsflut abgebaut und die Regelungsdichte zurückgenommen würde und die Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten von Bund und Ländern einerseits und Kommunen andererseits für die Bürgerschaft besser durchschaubar würden. Dann gäbe es mehr Gestaltungsspielraum für die Städte und mehr Anreize für Bürgerinnen und Bürger, Aufgaben zu übernehmen und sich an örtlichen Entscheidungen zu beteiligen.