

Mitteilung des Senats vom 21. Dezember 1999

Bremen – bürgerorientierte Kommune

Der Senat überreicht der Stadtbürgerschaft den nachfolgenden Bericht zur Kenntnisnahme und mit der Bitte, über geeignete Formen der Mitwirkung der Bremischen Bürgerschaft am Diskussions- und Entscheidungsprozess zum Thema „Bürgerstadt Bremen“ zu befinden.

Bremen – bürgerorientierte Kommune

Der Senat hat - auf Grundlage der Koalitionsvereinbarungen von 1995 und 1999 - einen Prozess der grundlegenden Verwaltungsreform begonnen, der eine Modernisierung der Verwaltung nach dem Leitbild „Unternehmen Stadt“ als Zielvorstellung hat. Zentrale Bestandteile sind dabei:

- Neuordnung der Aufgabenwahrnehmung,
- Produktorientierter Haushalt,
- Kosten- und Leistungsrechnung, Benchmarking,
- Budgetverantwortung, Kontraktmanagement,
- Controlling, Berichtswesen,
- Qualitätsmanagement,
- Personalentwicklung.

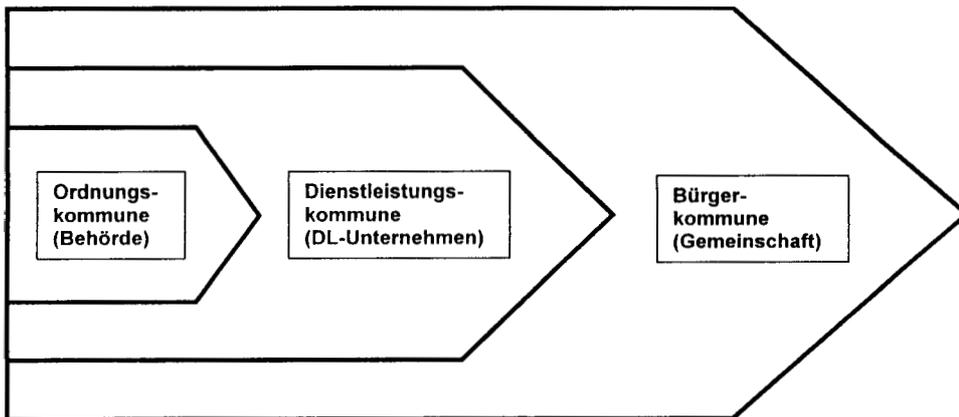
Diese Reformelemente basieren insbesondere auf dem Konzept des „New Public Management“, das die Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung (KGSt) für Deutschland zum „Neuen Steuerungsmodell“ weiterentwickelt hat. Es rekurriert auf Modelle des Auslands, aber auch auf Elemente aus der Privatwirtschaft. Stichworte sind: Steuerung über Ziele statt über Aufgaben; Qualität, Effizienz und Effektivität als Hauptentscheidungskriterien; statt Ausgaben den Ressourcenverbrauch betrachten. Um das zu erreichen, sollen sich auch die Binnenstrukturen in den Verwaltungen verändern, um schneller und flexibler agieren und reagieren zu können.

Nachdem die beschriebenen Modellelemente inzwischen in einigen Städten eingeführt worden sind, hat die KGSt eine insgesamt positive Zwischenbilanz gezogen. Sie empfiehlt die Fortsetzung des Reformkurses, gleichzeitig aber seine Erweiterung um eine weitere Stufe: über die Binnenmodernisierung der Verwaltung hinaus zu einer Reform ihrer Beziehungen zur Politik und vor allem zu den Bürgerinnen und Bürgern der Kommune selbst. Diese neue Vision hat sie mit dem Namen der „Bürgerkommune“ versehen. Sie geht von der Grundidee aus, Bürgerinnen und Bürger einer Stadt (wieder) stärker in öffentliche Aufgaben zu involvieren: sei es durch Information, Beteiligung, Einbeziehung in Entscheidungen oder durch direkte Beteiligung an der Aufgabenerfüllung.

Die drei Modelle (Behörde - Dienstleistungsunternehmen - Bürgerkommune) bauen aufeinander auf und stellen insofern jeweils eine Fortentwicklung des vorangehenden dar, unterscheiden sich aber idealtypisch wie folgt:

Auf der Zielebene ist das wichtigste Kriterium für die Behörde Rechtsstaatlichkeit und für das Unternehmen Wettbewerbsfähigkeit. Für die Bürgerkommune wären es sozialer Zusammenhalt und Partizipation. Betrachtet man die Aufgaben, dann gibt in der Behörde der Staat und im Dienstleistungsunternehmen der Kunde die Aufgaben vor. Bei der Bürgerkommune tun das die Bürgerinnen und Bürger, die in ihrer Gesamtheit andere Interessen haben können als z. B. die direkten Abnehmer, beispielsweise in der Sozialhilfe. Und die Argumentationen, die in der Behörde rechtlich und im Unternehmen ökonomisch geprägt sind, verändern sich in der Bürgerkommune hin zu einer stärker politisch geprägten Ebene. Dienstleistungsunternehmen und Bürgerkommune sind aber keine Gegensätze. Vielmehr setzt die Bürgerkommune eine grundlegende Verwaltungsreform nach dem Neuen Steuerungsmodell voraus und baut darauf auf, vgl. Schaubild 1 (nach Banner):

Abfolge kommunaler Leitbilder



Das neue Leitbild der Bürgerkommune ist nach der Auffassung von Banner „dem Ausbau partizipativer Demokratie und der aktiven Pflege der örtlichen Gemeinschaft verpflichtet mit dem Ziel, den sozialen Zusammenhalt zu bewahren (und weiterzuentwickeln). Sie fördert die bürgerschaftliche Selbstorganisation, um Gemeinwesen zu wecken und sonst nicht mehr finanzierbare Leistungen zu ermöglichen oder aufrechtzuerhalten.“

Diese Orientierung ist von der Einsicht geprägt, dass die Kommunen ohne die Förderung und die Unterstützung des Bürgerengagements bei ihren weiteren Reformbestrebungen nur noch begrenzte Erfolge erzielen können. Die Förderung des Bürgerengagements bietet ihnen die Chance, ihr Gemeinwesen zu revitalisieren. Es bedeutet nicht, Bürgerinnen und Bürger als Lückenbüßer überall dort einzusetzen, wo Verwaltung oder Politik es für geboten hält. Ziel ist vielmehr die Bürgerkommune.

Diese Debatte um eine Neuorientierung der Verwaltungsreform wurde auch von der Bertelsmann-Stiftung aufgegriffen, die bereits die Einführung des neuen Steuerungsmodells in den Kommunen wesentlich mit beeinflusst hatte. Zu Beginn des Jahres 1998 schrieb die Stiftung gemeinsam mit dem Verein „Aktive Bürgerschaft e. V.“ unter dem Titel „Bürgerorientierte Kommune - Wege zur Stärkung der Demokratie“ einen bundesweiten Wettbewerb aus. (Ausschreibung in Anlage 1)

Ziel des Wettbewerbs war es, erfolgreiche und gute Beispiele innovativer Zusammenarbeit zwischen kommunalen Akteuren zu ermitteln. Gesucht wurden solche Städte und Gemeinden in Deutschland, in denen kreative, erfolgreiche und nachhaltige Wege der Kooperation von Politik, Verwaltung und Bürgerschaft gegangen werden.

Mit diesem Wettbewerb beabsichtigten die Projektträger, konkrete Impulse auf dem Weg zur Bürgerkommune als Leitbild für deutsche Städte und Gemeinden zu setzen. Der Wettbewerb geht damit über die bisherige Vision von Kommunen als bloßen Erbringern effizienter Dienstleistungen weit hinaus.

Der Wettbewerb wurde dementsprechend von drei Kriterien geleitet:

1. Beteiligung an Entscheidungen

Nach Ansicht der Projektträger zeichnen sich bürgerorientierte Kommunen durch die mitverantwortliche Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern so-

wie ihren Initiativen und Organisationen an der Entstehung von Planungs-, Entwicklungs- und Gestaltungsentscheidungen aus.

2. Übernahme öffentlicher Aufgaben

Die bürgerorientierte Kommune strebt die dauerhafte, eigen- und mitverantwortliche Übernahme von öffentlichen Aufgaben durch die Bürgerschaft an.

3. Unterstützende Infrastruktur

Schließlich unterstützen in bürgerorientierten Kommunen Politik und Verwaltung das Engagement der Bürgerinnen und Bürger für die Angelegenheiten ihres örtlichen Lebenskreises durch die Bereitstellung von Ressourcen im Sinne von „Hilfe zur Selbsthilfe“.

Der damalige Senator für Frauen, Gesundheit, Jugend, Soziales und Umweltschutz und die damalige Senatskommission für das Personalwesen erstellten daraufhin gemeinsam eine erste Bewerbung für den Wettbewerb (Anlage 2). Sie wurden dabei unterstützt von der Senatskanzlei, vom Senator für Bau, Verkehr und Stadtentwicklung sowie vom Senator für Inneres. Hintergrund der maßgeblichen Beteiligung des damaligen Senators für Frauen, Gesundheit, Jugend, Soziales und Umweltschutz war die Tatsache, dass dort eine breite Erfahrung mit der Förderung von Bürgerengagement bestand: durch die Förderung der Freiwilligenarbeit und durch die Entwicklung und Unterstützung einer Reihe von Projekten, die Bürger beteiligen oder von diesen getragen werden (z. B. Nachbesserungsprojekte, „Spielräume schaffen“, Sportgarten, Spendenparlament, Freiwilligenagentur, Agenda 21).

Zur Ermittlung der Preisträger im Wettbewerb wählten die Projektträger ein zweistufiges Vorgehen: Der Wettbewerb begann mit einer Vorauswahl auf Grund einer summarischen Darstellung des Ist-Zustandes der Bürgerorientierung von Politik und Verwaltung in der Bewerberkommune (erste Bewerbung). Nach eingehender Auswertung von über 80 Bewerbungsunterlagen wurden im Januar 1999 elf Kommunen eingeladen, an einer zweiten Wettbewerbsrunde teilzunehmen. Es handelte sich dabei um die Städte Bremen, Essen, Güstrow, Leipzig, Nürtingen, Solingen, Tübingen, Ulm, Viernheim sowie die Gemeinden Schwarmstedt/Rethem/Ahlden und Weyarn.

Die nominierten Kommunen wurden gebeten, anhand konkret überprüfbarer Vorhaben ihre Bürgerorientierung erneut unter Beweis zu stellen. Im Frühjahr 1999 folgte die Aufforderung an diese vorausgewählten Städte und Gemeinden, für die Endauswahl eine weitere ausführliche Bewerbung einzureichen. In Bremen wurde daraufhin von den o. g. Ressorts eine zweite Bewerbung erstellt (Anlage 3), die vor allem Aussagen zur weiteren Entwicklung der Bürgerorientierung in Bremen machte.

Im Anschluss an die Übermittlung dieser Unterlagen besuchte im Mai 1999 ein Evaluationsteam die nominierten Kommunen vor Ort. Damit wurde einerseits den Bewerbern die Gelegenheit gegeben, sich mit den Vorhaben vor Ort zu präsentieren und nicht allein die „Papierform“ entscheiden zu lassen. Andererseits sollte so ein unmittelbarer Eindruck des Potentials einer späteren Teilnahme der Bewerberkommunen an einem von der Stiftung geplanten Städte-Netzwerk gewonnen werden. In Bremen wurden am 21. Mai 1999 eine Reihe von Projekten vorgestellt und das Bremer Konzept der Stärkung von Bürgerengagement erläutert.

Nach Auswertung dieser Recherchen und intensiven Beratungen der Wettbewerbsjury wurden schließlich am 28. Oktober 1999 im Rahmen einer feierlichen Preisverleihung in Münster der Öffentlichkeit ein erster und zwei zweite Preisträger präsentiert. Den ersten Preis (dotiert mit 50.000 DM) erhielt die baden-württembergische Kleinstadt Nürtingen, den zweiten Preis (dotiert mit je 25.000 DM) die Städte Bremen und Leipzig. In der Begründung wird zu Bremen u. a. ausgeführt:

„Bremen zeichnet sich besonders durch die Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger im Umfeld von Entscheidungen und die Übernahme öffentlicher Aufgaben aus. Bürgerschaftliches Engagement heißt in Bremen, dass viele „Inseln der Aktivität“ entdeckt, reaktiviert oder neu geschaffen werden. Die Verwaltung bemüht sich, in Abkehr von überkommenen Handlungsmustern, Hilfe zur Selbsthilfe anzubieten, ohne selbst zu dominieren. Dabei zwingen auch finanzielle Gründe Bremen, das Verhältnis der Kommune zur Bürgerschaft neu zu definieren. Bremen hat den Willen, den eingeschlagenen Weg der Verwaltungsreform mit Ansätzen der Bürgerorientierung zu verbinden und weiterzuentwickeln. Bremen will sich

dabei am Leitbild des aktivierenden Staates orientieren. Bürgerschaftliches Engagement wird als essenziell für das gesellschaftliche und soziale Klima in einer Stadt angesehen“. (vgl. Anlage 4)

Nachdem Herr Staatsrat Metz am 28. Oktober 1999 den Preis entgegengenommen hatte, nahmen am 29. Oktober 1999 Vertreter/-innen von Sozialressort und SKP (zukünftig Finanzressort) an der Gründung des Netzwerkes CIVITAS teil.

CIVITAS, das Netzwerk bürgerorientierter Kommunen in Deutschland, soll ein Markenbegriff für solche Städte und Gemeinden werden, die in besonderer Weise bereit sind, neue, zukunftsweisende Wege in der Zusammenarbeit zwischen Bürgerschaft, Kommunalpolitik und lokaler Verwaltung zu gehen. Zu diesem Zweck wurden drei Arbeitsgruppen („Netzwerkknoten“) gebildet, die sich mit folgenden Aspekten der Engagementförderung und Bürgerorientierung auseinandersetzen:

- Förderung einer lokalen Anerkennungs- und Beteiligungskultur - Qualifizierung, Zertifizierung und neue Formen der Anerkennung.
- Schnittstellenbildung von Politik und Verwaltung zu bürgerschaftlicher Mitwirkung - interne Vernetzung, externe Vereinfachung.
- Stadtteilbezogene Bürgerorientierung - räumliche Identifikationspunkte für bürgerschaftliche Mitwirkung vor Ort.

Die Bertelsmann-Stiftung unterstützt im Projektzeitraum von zwei Jahren diese Arbeit u. a. durch Themenkonferenzen, Einsatz von Moderatoren, wissenschaftliche Begleitung und Evaluation und Bereitstellung von Verfügungsmitteln für die Netzwerkknoten (je 25.000,- DM). Bis zum März 2000 beabsichtigen die Projektträger, mit jeder am Netzwerk beteiligten Kommune eine konkrete Qualitäts- und Zielvereinbarung über die im Rahmen der Zusammenarbeit zu verwirklichenden Projekte zu treffen.

Der Senat hat am 21. Dezember 1999 zu der Frage, wie die Beteiligung Bremens am Netzwerk CIVITAS gestaltet werden soll, aber auch zu der weitergehenden Frage, ob und inwieweit die Verwaltungsreform in Bremen um die Zielsetzung der „Bürgerkommune“ erweitert wird, folgende Lösungen erörtert:

1. Die vom Senat mit Beschluss vom 7. Juli 1999 eingesetzte Staatsräte lenkungsgruppe „Neuordnung der Aufgabenwahrnehmung“ beauftragt die dort eingesetzte Steuerungsgruppe „Lokale Dienstleistungszentren und Bürgerkommune“ mit der Überprüfung des Konzepts der Bürgerkommune und den Möglichkeiten seiner Integration in das Verwaltungsreformkonzept des Senats.

Wesentliche Bestandteile des Integrationsbemühens können u. a. sein:

- Entwicklung eines Leitbildes für die bremische Verwaltung unter besonderer Berücksichtigung des Grundsatzes der Bürgerorientierung und unter Einbeziehung von engagierten Bürgerinnen und Bürgern sowie politischen Verantwortungsträgern in den Diskussionsprozess.
 - Einrichtung einer zentralen prozesssteuernden Instanz zur Steuerung und Koordinierung des Reformprozesses.
 - Festlegung von dezentralen Stellen in den Ressorts zur Stützung des Reformprozesses in bezug auf die ressortspezifischen Aufgaben; Vertreter der dezentralen Stellen bilden gleichzeitig die zentrale Arbeitsgruppe unter Federführung der zentralen Einheit.
 - Verstärkung der Transparenz bei der Durchführung und Finanzierung öffentlicher Aufgaben. Aufzeigen von Möglichkeiten der Verantwortungsübernahme für Bürgerinnen und Bürger, Entwicklung von Unterstützungsinstrumenten.
2. Die Stadt Bremen beteiligt sich am Netzwerk CIVITAS von Bertelsmann-Stiftung und Verein „Aktive Bürgerschaft“ durch Vertreter/-innen des Senator für Arbeit, Frauen, Gesundheit, Jugend und Soziales und der zukünftigen Abteilung 3 des Senator für Finanzen. In diesem Rahmen werden u. a. die begonnenen Projekte fortgeführt, begleitet und weiterentwickelt. Gleichzeitig werden im Rahmen des Netzwerkes gewonnene Erkenntnisse über Erfolgsfaktoren für bürgerschaftliches Engagement für Bremen nutzbar gemacht. Die thematisch beteiligten Ressorts werden einbezogen, dem Senat wird über die

wesentlichen Ergebnisse Bericht erstattet. - Zur Information der Bremischen Bürgerschaft (Stadtbürgerschaft) wird eine Mitteilung des Senats abgegeben.

3. Die Stadt Bremen setzt ihre Bemühungen zur Förderung bürgerschaftlichen Engagements verstärkt fort (vgl. dazu bereits die Mitteilung des Senats vom 30. April 1996, Drs. 14/285). Dazu gehören u. a.:
 - Verstärkte Förderung der Freiwilligenagentur Bremen zur Unterstützung und Beratung von Bürgerinnen und Bürgern, die sich engagieren wollen.
 - Förderung einer lokalen Anerkennungs- und Beteiligungskultur.
 - Weiterführung der „Bremer Ehrenamtsbörse“ als Forum des Austausches und der Werbung ehrenamtlich Tätiger.
 - Initiierung und Unterstützung von beispielhaften Einzelprojekten im Bereich bürgerschaftlichen Engagements.

Der Senat hat dazu Folgendes beschlossen:

- Der Senat begrüßt die Auszeichnung der Stadtgemeinde Bremen im Rahmen des Wettbewerbs „Bürgerorientierte Kommune“ und nimmt dies als Ermutigung, weitere Schritte mit dem Ziel der Bürgerorientierung im Rahmen der Verwaltungsreform zu gehen und das Bürgerengagement in Bremen weiter zu verstärken.
- Der Senat bittet den Senator für Arbeit, Frauen, Gesundheit, Jugend und Soziales sowie den Senator für Finanzen/SKP, die Stadt Bremen im Rahmen des Netzwerkes CIVITAS zu vertreten.
- Der Senat beauftragt die am 7. Juli 1999 eingesetzte Staatsräte lenkungsgruppe, Möglichkeiten zur Einbindung des Themas „Bürgerstadt“ in die Gestaltung der Verwaltungsreform aufzuzeigen und den Senat über die Ergebnisse zu unterrichten.