

Bürgerorientierung als Eckpfeiler der Staatsmodernisierung

**Festvortrag anlässlich der Preisverleihung zum Wettbewerb
"Innovative Verwaltung 2000" am 9. Oktober 2000 in München**

Univ.-Prof. Dr. Hermann Hill, Speyer

1. Bürger als Kunden der Verwaltung

In Artikel 20 Abs. 2 des Grundgesetzes heißt es: "Alle Staatsgewalt geht vom Volk aus. Sie wird vom Volk in Wahlen und Abstimmungen und durch besondere Organe der Gesetzgebung, der vollziehenden Gewalt und der Rechtsprechung ausgeübt." Damit ist ein wesentlicher Teil des Verhältnisses des Bürgers zum Staat und zur Verwaltung angesprochen. Nicht umsonst stehen jedoch am Anfang des Grundgesetzes die Regelungen über die Menschenwürde und die Grundrechte, die alle staatliche Gewalt, nämlich Gesetzgebung, vollziehende Gewalt und Rechtsprechung als unmittelbar geltendes Recht binden. Staat und Verwaltung sind also kein Selbstzweck. Sie werden durch das Volk legitimiert und sind ihm gegenüber verantwortlich. Staatliches Handeln darf sich nur in bestimmten Grenzen bewegen und muss Rechenschaft über sein Tun ablegen.

Aus dieser Beschreibung des Verhältnisses zwischen Staat und Bürger ergeben sich verschiedene Rollen des Bürgers. Er ist Souverän und Auftraggeber, Beteiligter an staatlichen Entscheidungen, etwa im Bereich der Planung, Adressat von Verwaltungsakten und Empfänger von Verwaltungsleistungen. Darüber hinaus ist er aber auch aufgerufen, aktiv und verantwortlich an der Gestaltung des Gemeinwohls mitzuwirken. Er hat staatsbürgerliche Rechte und Pflichten.

Soweit der Bürger mit der Verwaltung in Kontakt kommt und Leistungen von ihr in Anspruch nimmt oder erhält, zieht er immer häufiger Vergleiche mit den Leistungen der Privatwirtschaft. Dies hat vor allem in den 90er-Jahren dazu geführt, dass die Bürger ähnliche Ansprüche und Erwartungen wie an private Dienstleister auch an das Verwaltungshandeln stellten. Um ihren Dienstleistungscharakter herauszustellen, bezeichneten sich Verwaltungen vielfach als Dienstleistungsunternehmen und verstanden die Bürger als Kunden. Dies wurde oft missverstanden und auch karikiert. Der Kunde ist König! Wenn die freundliche Bedienung beim Fleischer fragt: Darf's auch etwas mehr sein?, so wurde teilweise die Frage gestellt, ob die Politesse,

wenn sie den Parksünder erwischt und einen "Strafzettel" ausstellt, denn ebenso fragen soll: Darf's auch etwas mehr sein?

Manche überlegten, wie denn nun in Zukunft der Strafgefangene zu behandeln sei, wenn die Verwaltung ihn als Kunde verstehe. Andere wiesen darauf hin, dass etwa bei einer Befreiung von nachbarschützenden Vorschriften im Rahmen einer Baugenehmigung es doch sehr fraglich sein könne, ob nun der Bauherr oder der Nachbar der Kunde der Verwaltung sei. Alle diese Beispiele sollten dazu führen, den Kundenbegriff beim Verwaltungshandeln ad absurdum zu führen.

Dabei geht es einfach nur darum, das Handeln der Verwaltung nicht aus der Binnenperspektive zu sehen, sondern von außen nach innen aus der Sicht des Kunden zu betrachten. Schon dieser Wechsel der Perspektive führt zu einer völlig anderen Beurteilung. Wenn sich der Sachbearbeiter im Bauamt vorstellt, es wäre sein Bauvorhaben, und jeden Tag, den die Baugenehmigung länger dauert, steigen die Preise, dann wird er sich sicher mehr als bisher bemühen, das Verfahren zu beschleunigen. Wenn sich der Sachbearbeiter im Einwohnermeldeamt vorstellt, er würde umziehen und müsste drei Tage Urlaub nehmen, um alle Behörden zu besuchen, dann wird er sich überlegen, wie man dieses Anliegen des Kunden aus einer Hand und an einer Stelle behandeln kann.

Diese Kundenorientierung gehört mittlerweile zum Standard der öffentlichen Verwaltung. Produkte wurden aus der Sicht des Kunden definiert, Prozesse aus seiner Sicht gestaltet. In den Behörden hat man Wegweiser angebracht, den Pförtner- und Telefondienst verbessert, Öffnungszeiten verändert, ein Beschwerdemanagement eingeführt, mit Servicebriefen etwa vor den Sommerferien auf den Ablauf des Reisepasses hingewiesen oder mit Bürger- und Kundenbefragungen die Zufriedenheit mit den Leistungen der Verwaltung und etwaige Verbesserungsmöglichkeiten erfragt. In sog. Bürgerämtern und Bürger-Service-Centern wurden Angelegenheiten des täglichen Lebens zusammengefasst und Leistungen aus einer Hand für bestimmte Lebenslagen angeboten.

Dennoch kann man auch bezüglich Kundenorientierung noch etwas vom Ausland lernen. Die Bertelsmann Stiftung hat eine Übersicht über Servicegarantien in der Kommunalverwaltung (sog. Customer Contracts) herausgegeben. Darin sind interessante Beispiele etwa aus Finnland und Großbritannien enthalten.

In der britischen Stadt Braintree gibt die Verwaltung in einem Flugblatt folgende Qualitätsgarantie: "Sie sind der Kunde und Sie haben das Recht, zu erfahren, was Sie von Ihrer Verwaltung erwarten können. Dieses Flugblatt ... umreißt die wesentlichen Qualitätsstandards, die Sie erwarten können. Wenn Sie nähere Informationen zu den

einzelnen Dienstleistungen wünschen, fragen Sie nach unseren Customer Contracts, die erklären, was Sie von jeder einzelnen Dienstleistung erwarten können und was wir tun, falls wir die dort veröffentlichten Standards nicht erfüllen. ... Falls Sie mit einer Dienstleistung unzufrieden sind, lassen Sie es uns wissen, sodass wir Gegenmaßnahmen ergreifen oder Sie zumindest über die Gründe informieren können."

Die Ämter der Stadt Braintree in Großbritannien verpflichten sich im Einzelnen wie folgt:

Bauamt

Wir verpflichten uns,

- Ihnen bei allen Unklarheiten telefonisch oder durch ein Treffen vor Vorlage der Dokumente mit Rat und Anleitung zur Seite zu stehen;
- Ihren kompletten Bauantrag zu prüfen und Sie ohne Verzögerungen (normalerweise innerhalb von drei, spätestens innerhalb von fünf Wochen) über Fehler und Auslassungen in Kenntnis zu setzen;
- bei Inspektionsgesuchen, die vor 10 Uhr vormittags eingegangen sind, normalerweise noch am selben Morgen oder am frühen Nachmittag am Ort einzutreffen.

Umwelt- und Gesundheitsschutz

Wir verpflichten uns,

- Beschwerden über Hunde, Lärmbelästigungen und Luftverschmutzung innerhalb von drei Werktagen zu beantworten;
- Sie über die Ergebnisse unserer Untersuchungen und die Maßnahmen, die ergriffen wurden, um der Ursache Ihrer Beschwerde entgegenzuwirken, in Kenntnis zu setzen;
- alle umweltbelastenden Unternehmen regelmäßig zu überprüfen und zu korrigieren, um sicherzustellen, dass die Umweltverschmutzung auf ein Minimum reduziert wird;
- Fälle von Lebensmittelvergiftung oder ansteckenden Krankheiten innerhalb eines Arbeitstages nach Benachrichtigung zu untersuchen.

Parkhaus- und Parkplatzdienst

- Aufzüge und Treppen werden mindestens fünfmal pro Woche gereinigt.

- Mindestens 90 Prozent der Beleuchtung in Parkzonen funktioniert ständig.
- Täglich werden nach dem Zufallsprinzip Inspektionen und Sicherheitsprüfungen in allen innerstädtischen Parkhäusern durchgeführt.
- Kein Ticketautomat ist aufgrund kleinerer Reparaturarbeiten länger als vier Stunden außer Betrieb.
- Behinderte Autofahrer parken gebührenfrei auf allen Parkplätzen.

Ähnliche Verpflichtungen bestehen in der finnischen Stadt Hämeenlinna. Dort heißt es:

Altenpflege

Wir verpflichten uns, die Leistungen nach dem zusammen ausgearbeiteten Pflege- und Leistungsplan nach folgender maximaler Bearbeitungszeit den Bürgern zur Verfügung zu stellen:

- im Falle der Heimpflege in einem Monat
- im Falle der häuslichen Pflege in zwei Monaten
- sonst spätestens in drei Monaten.

Wird das oben genannte Versprechen nicht erfüllt, verpflichten wir uns zu einer Kostenerstattung:

- für einen privaten Pfleger in Höhe eines Monatssatzes von 1200 FIM
- für einen privaten Pflegeplatz in Höhe eines max. Monatssatzes von 3750 FIM bis eine kommunale Pflege organisiert werden kann.

Wir erwarten von unseren Bürgern

- aktive und offene Zusammenarbeit bei der Leistungserbringung
- eine Rückmeldung über die Dienstleistung, die sie bekommen haben,
- dass sie uns Ihre Gedanken zur Weiterentwicklung unserer Dienste mitteilen.

Grundstückservice

Wir erstellen Auszüge aus Grundstücks- und Bebauungsplänen innerhalb eines Tages und erteilen innerhalb von zehn Tagen eine Bauerlaubnis.

Straßen und Verkehr

Wir überprüfen den Zustand der Strassen in regelmäßigen Abständen von mindestens zwei Monaten.

Straßenschäden werden nach der Meldung innerhalb von drei Tagen ausgebessert. Wir verpflichten uns zum Schnee- und Winterdienst (ab 5 cm Schneefall) und übernehmen die Nacharbeiten im Frühling (spätestens am 15. Mai).

Aber auch in Deutschland haben sich die Bemühungen der Verwaltungen zur Verbesserung ihrer Dienstleistungsorientierung schon gelohnt. Das Urteil der Bürgerschaft ist erheblich besser geworden als noch vor wenigen Jahren. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die Bürger heute selbstbewusster, fordernder und kritischer sind als noch vor 20/30 Jahren. Alle Anbieter von Gütern und Dienstleistungen werden heute von der Bevölkerung wesentlich schärfer unter dem Gesichtspunkt geprüft, wie weit ihre Angebote und Leistungen den eigenen Bedürfnissen und Erwartungen entsprechen. Dennoch hat eine Umfrage des Instituts für Demoskopie Allensbach im Auftrag der Deutschen Bank, die die Geschäftsführerin des Instituts, Dr. Renate Köcher, am 11. September 2000 beim Zukunftstag der Deutschen Bank in Berlin präsentierte, erstaunliche Ergebnisse gebracht, die angesichts der wachsenden Ansprüche und Kritikbereitschaft der Bürger bemerkenswert sind.

In die Kommunen kommt nach Einschätzung vieler Bürger zunehmend Bewegung. 41 % der gesamten Bevölkerung haben den Eindruck, dass sich die Ämter und Behörden tiefgreifend verändern und von staatlichen Bürokratien zu modernen Dienstleistungsunternehmen werden. In den alten Bundesländern sind dies 45 %, in den neuen 27 %. Bei Personen mit großem Interesse an kommunalen Fragen sogar insgesamt 49 %. Nur ein Drittel der Bevölkerung sieht in den Kommunen heute noch primär die staatliche Bürokratie. Für 59 % sind die Kommunen auch oder sogar primär Dienstleister im Interesse der Bürger.

Die Veränderungen waren aus Sicht der meisten überfällig. Noch 1997 stuften 50 % der gesamten Bevölkerung den Service der Gemeinde- oder Stadtverwaltung als schlecht ein, nur 25 % äußerten sich positiv. Seither haben viele Bürger ihr Urteil aufgrund positiver Erfahrungen in deutschen Amtsstuben korrigiert. Die überwältigende Mehrheit hatte in den letzten Jahren persönlich Kontakt mit kommunalen Behörden, 37 % häufiger. 28 % der gesamten Bevölkerung und 35 % derjenigen, die häufiger mit kommunalen Ämtern und Behörden zu tun hatten, ziehen die Bilanz,

dass sich der Service merklich verbessert hat; nur eine kleine Minderheit von 3 bzw. 5 % konstatiert eine Verschlechterung.

In der Gesamtbilanz der persönlichen Erfahrungen überwiegen heute positive Urteile. Die Bürger attestieren den kommunalen Ämtern vor allem eine unkomplizierte, rasche Abwicklung ihrer Anliegen und kompetente Mitarbeiter. So erlebten 46 % der Bürger bei ihrem Behördenbesuch eine schnelle und unkomplizierte Abwicklung, während immerhin noch 33 % die Arbeitsweise als bürokratisch und umständlich empfanden. 37 % stufen die Mitarbeiter als kompetent, nur 11 % als inkompetent ein. Allerdings fühlen sich immer noch 22 % bei ihrem Behördengang wie ein Bittsteller, 16 % fühlten sich sogar arrogant und von oben herab behandelt.

Wie erfolgreich die Kommunen bereits in den letzten Jahren Anlässe für Verärgerung vermindert und die Kontakte zu den Bürgern verbessert haben, zeigt der Überblick über den Stand und die Entwicklung kritischer Anmerkungen der Bürger. Die Unzufriedenheit über den Umgang der Mitarbeiter in den Kommunen mit den Bürgern konnte seit dem Beginn der 90er-Jahre sehr erfolgreich abgebaut werden. Der Anteil der Bürger, die sich über den Umgang zwischen Behörden und Bürgern ärgern, ist seit 1993 von 40 auf 24 % zurückgegangen. Diese Umfragedaten zeigen, dass die Kommunen in den letzten Jahren ihre Bürgerorientierung doch erheblich verbessert haben.

2. Electronic Government

In Zukunft wird vor allem die technologische Entwicklung die Beziehungen zwischen den Verwaltungen und den Bürgern tiefgreifend verändern. Das Internet bietet den Verwaltungen die Möglichkeit, das Informations- und Serviceangebot für die Bürger erheblich zu verbessern. Unter den zahlreichen Nutzungsmöglichkeiten des Internet übt nach der Allensbach-Umfrage nichts auf die Bevölkerung eine größere Anziehungskraft aus als die Vorstellung, Behördenangelegenheiten künftig auf Knopfdruck von zu Hause abwickeln zu können. 53 % der unter 65-jährigen Bevölkerung und 57 % der unter 40-Jährigen reizt diese Vorstellung. Damit ist der Kreis, der sich dafür interessiert, Behördenangelegenheiten online zu erledigen, größer als der Interessentenkreis an Online-Banking (48 %).

Wie rasch sich diese neuen Technologien in den privaten Haushalten ausbreiten, zeigt die Entwicklung der privaten Computer- und Online-Nutzung. Der Kreis der Bevölkerung, der privat einen PC nutzt, hat sich seit 1992 von 12 auf 42 % erhöht. 70 % der Online-Nutzer wollen künftig verstärkt auf dieses Medium zurückgreifen. Auch der Anteil der Online-Nutzer, der aus dem Internet aktuelle Nachrichten zur Politik

abrufen, ist seit 1997 von 27 auf 39 % gestiegen. Das Internet kann daher nach der Bilanz der Geschäftsführerin des Allensbacher Instituts, Frau Dr. Renate Köcher, von den Verwaltungen als wirkungsvolles Instrument eingesetzt werden, um Bürgerfreundlichkeit zu demonstrieren und gerade auch die Information der Bürger zu verbessern.

Viele Verwaltungen sind zurzeit dabei, sog. virtuelle Marktplätze aufzubauen. Im Wettbewerb Media@Komm der Bundesregierung sind Bremen, der Städteverbund Nürnberg-Erlangen-Fürth sowie Esslingen ausgezeichnet worden. Dort, aber auch in anderen Städten, wie etwa Mannheim und Ulm, laufen interessante Pilotprojekte. Verschiedene Länder, wie etwa Bremen und Baden-Württemberg, haben Experimentierklauseln zur Einführung einer digitalen Signatur entwickelt.

Die Homepages der Verwaltungen sind nach sog. Lebenslagen aufgebaut, d.h. die Bürger bekommen gebündelte Informationen, etwa zum Umzug, zu Geburt, Heirat, Tod, zur Arbeitslosigkeit oder Wohnungsnot. In Niedersachsen gibt es, initiiert vom Städte- und Gemeindebund, ein Verwaltungsportal, also eine gemeinsame Eingangstür, unter dem Namen "Gemeinde4U", das sowohl Angebote der Verwaltung als auch des örtlichen Einzelhandels enthält. Damit soll vor allem auch die Wirtschaftskraft in der Gemeinde erhalten bleiben und verhindert werden, dass Bestellungen nur über überregionale Anbieter, wie etwa den Buchhändler amazon.com, abgewickelt werden.

Dieser Gedanke des Verwaltungsportals ist hervorragend von der österreichischen Bundesregierung unter der Web-Adresse: www.help.gv.at entwickelt worden. Dort werden Bürgerinformationen zu 55 Lebenssachverhalten angeboten, und zwar gebündelt über alle drei Ebenen Bund, Länder und Kommunen hinweg, denn dem Bürger kann es letztlich egal sein, ob die Gemeinde, das Land oder der Bund für ein bestimmtes Problem zuständig ist. Ähnliche Internet-Portale gibt es in Frankreich, in Norwegen, in Finnland und den Niederlanden, und auch die deutsche Bundesregierung ist dabei, ebenso wie die baden-württembergische Landesregierung, ein gemeinsames Portal im Internet für ihre Dienste zu errichten.

Sicherlich werden die Erfahrungen im Umgang mit dem verbesserten Web-Service auch die Erwartungen an das reale Dienstleistungsangebot der Verwaltungen verändern. Ein paar Beispiele können dies verdeutlichen:

Die Bildschirmseiten versuchen vor allem eine Transparenz der Angebote herzustellen. Dies prägt die Erwartungen bezüglich des Zugangs zu den Verwaltungen, sowohl zu den Gebäuden als auch zu den einzelnen Leistungen. Zusätzlich erwartet man auch eine ständige aktuelle Informationsmöglichkeit über den Verfahrensstand

etwa bei Verwaltungsverfahren. Den Computer kann man jederzeit einschalten und sich informieren. Das erhöht den Druck auf die Erweiterung von Öffnungs- und Sprechzeiten der Verwaltung.

Ein Mausklick führt zum Wechsel der Seite. Auch Wartezeiten in Behördengebäuden oder Antwortfristen bei Anträgen werden daher möglicherweise nicht mehr in der bisherigen Weise akzeptiert. Jeder kann sich nach seinen Bedürfnissen und Interessen die für ihn relevante Information am Bildschirm erschließen. Dies erhöht die Erwartungen an die Anliegen- und Bedürfnisorientierung der Sachbearbeitung.

Der Computer toleriert auch Fehler, fragt noch einmal nach und lässt auch zu, dass Handlungen rückgängig gemacht werden. Dies schafft das Bedürfnis, Probehandlungen auch im realen Umgang mit der Verwaltung zu ermöglichen und Fehlertoleranz zu gewähren. Der Computer enthält auch eine Hilfefunktion und führt den Benutzer. Dies steigert die Erwartungen an die persönliche Beratung und Betreuung im Amt.

Ist mittlerweile Electronic Government in aller Munde, so gehen neue Konzepte des sog. Mobile Government noch weiter. Danach wird das Rathaus quasi elektronisch auf dem Handy mit geführt. Die dort gespeicherten Daten können jederzeit auf dem Handy abgerufen werden. Wenn man bisher einen Führerschein in Papierform oder als Plastikkarte bei sich führen musste, wird in Zukunft die Berechtigung zum Führen eines Fahrzeugs in einer Datenbank hinterlegt, die mit dem Internet verbunden ist. Fragt ein Polizist die Berechtigung bei einer Kontrolle ab, aktiviert der Autofahrer unter Verwendung der digitalen Signatur sein Zertifikat einschließlich Bild auf seinem Handy.

Dieses Verfahren kann für alle Berechtigungen, Genehmigungen und Zertifizierungen im staatlichen und kommunalen Bereich genutzt werden, aber etwa auch, um bei einem Stadtbesuch Informationen über bestimmte Wahrzeichen oder Denkmale über das Handy abzufragen. Verwaltungen müssen sich frühzeitig auf diese neuen Techniken einstellen, ihre Strukturen und Prozesse überarbeiten und ihre Mitarbeiter entsprechend qualifizieren.

3. Die aktive Bürgergesellschaft

Das Thema Bürgerorientierung wäre unzureichend behandelt, wenn man es nur auf die administrativen Beziehungen und Leistungen der Verwaltung verkürzen würde. Vielmehr hat sich in den letzten Jahren eine neue Rolle der Bürger herausgebildet als eigenverantwortlich mitwirkende Akteure bei der Gestaltung des Gemeinwohls. In den USA spricht man von Kommunitarismus, in Osteuropa von der Zivilgesellschaft, in Deutschland von der aktiven Bürgergesellschaft. Der hessische Ministerpräsident,

Roland Koch, hat dazu gerade für den 1./2. Dezember 2000 zu einem Kongress "Gemeinsam aktiv" nach Kassel eingeladen. Der rheinland-pfälzische Ministerpräsident Kurt Beck hat am 23. August 2000 in einem Artikel in der FAZ zu Perspektiven der Bürgergesellschaft gefordert, der Freude am selbstverantwortlichen Handeln Freiräume zu schaffen.

Im Freistaat Bayern hat die CSU auf Initiative ihres Fraktionsvorsitzenden im Bayerischen Landtag, Alois Glück, eine eigene Arbeitsgruppe zum Thema "Neue Sozial- und Bürgerkultur" eingesetzt. Dabei wird die "Neue Bürgergesellschaft" als umfassendes gesellschaftspolitisches Konzept verstanden, das auf dem christlichen Menschenbild beruht und eine Balance zwischen der Freiheit für die persönliche Lebensgestaltung und der Bereitschaft zur Verantwortung für sich selbst und für die Mitmenschen herstellen will. Dieses Konzept verfolgt den Vorrang und die Stärkung der kleinen Einheiten im Sinne des Subsidiaritätsprinzips ebenso wie die Umsetzung des Prinzips der Nachhaltigkeit als gelebte Verantwortung gegenüber den Nachkommen.

Bundeskanzler Gerhard Schröder hat in der April-Ausgabe der Zeitschrift "Die Neue Gesellschaft" einen Beitrag zur zivilen Bürgergesellschaft veröffentlicht. Darin heisst es: "Unter diesen Bedingungen wird die Zivilgesellschaft zum wichtigsten Ort der sozialen Teilhabe. In ihr muss die Identifikation geschaffen werden, die den Einzelnen an die Werte und Ziele der Gesellschaft bindet. Den Bürgern wird in dieser Zivilgesellschaft ein Stück Subsidiarität und Selbstbestimmung zurückgegeben. ... Subsidiarität, die Rückgabe von Verantwortung an die Menschen, die diese Verantwortung tragen können und wollen, ist kein "Geschenk" des Staates, sondern gesellschaftspolitische Notwendigkeit. Die Zivilgesellschaft folgt dem Prinzip der Rückkehr zu kleinen Einheiten. Sozialdemokratische Wirtschaftspolitik muss dafür sorgen, dass diese Einheiten lebbar und lebensfähig werden."

Die Bundesregierung hat durch Kabinettsbeschluss vom 1. Dezember 1999 ein neues Leitbild des aktivierenden Staates verkündet. In dem Beschluss heisst es: "Das Leitbild des aktivierenden Staates nimmt diese neue Verantwortungsteilung zwischen Staat und Gesellschaft auf. Eine darauf ausgerichtete Staats- und Verwaltungsreform muss eine neue Balance zwischen staatlichen Pflichten und zu aktivierender Eigeninitiative und gesellschaftlichem Engagement herstellen. Der Staat ist dann weniger Entscheider und Produzent, als vielmehr Moderator und Aktivator der gesellschaftlichen Entwicklungen, die er nicht allein bestimmen kann und soll. Aktivierender Staat bedeutet, die Selbstregulierungspotenziale der Gesellschaft zu fördern und ihnen den notwendigen Freiraum zu schaffen. ... Der Staat ist für seine Bürgerinnen und Bürger da. Im aktivierenden Staat sind sie gleichberechtigte Partner bei der Wahrnehmung von Aufgaben für das Gemeinwohl."

Auf kommunaler Ebene plädiert vor allem die kommunale Gemeinschaftsstelle in Köln (KGSt) für ein neues Leitbild "Vom Dienstleistungsunternehmen zur Bürgerkommune". In ihrem Bericht 6/1999 hat sie Bürgerengagement als Chance für Kommunen bezeichnet. Nach ihrem früheren Vorstand Gerhard Banner stellt für die traditionelle Behörde die Rechtsstaatlichkeit, für das Dienstleistungsunternehmen die Wettbewerbsfähigkeit den wichtigsten Maßstab dar. Dagegen gelten für die Bürgerkommune sozialer Zusammenhalt und Partizipation als wichtigstes Ziel. Die KGSt, die Bertelsmann Stiftung sowie die Hans-Böckler-Stiftung haben gemeinsam ein "Netzwerk der Kommunen" gegründet, in dessen Projekten die Bürgerinnen und Bürger als Mitgestalter der Kommunen verstanden werden.

Wenn auch diese Ansätze teilweise von verschiedenen gesellschaftspolitischen Vorstellungen ausgehen, so verfolgen sie doch ein Thema: Die Stärkung eigenverantwortlicher Bürgerprojekte und die Nutzung des Bürgerengagements für das Gemeinwesen. Das Engagement der Bürgerinnen und Bürger, sich für die Belange der Gemeinschaft zu engagieren, ist durchaus vorhanden. Die Vereinten Nationen haben das Jahr 2001 zum "Internationalen Jahr der Freiwilligen" erklärt. Die offizielle Eröffnungsveranstaltung in Deutschland wird im Dezember 2000 unter der Schirmherrschaft des Bundespräsidenten stattfinden. Der Deutsche Bundestag hat eine Enquetekommission "Zukunft des bürgerschaftlichen Ehrenamts" eingesetzt. Das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend hat bereits im Vorfeld dieser Aktivitäten eine umfassende "Erhebung zum Ehrenamt" in Auftrag gegeben, deren Abschlussbericht im Herbst dieses Jahres veröffentlicht wird. Danach machen zwei Drittel der Bundesbürger irgendwo aktiv mit, ein Drittel sind in ehrenamtlicher Tätigkeit oder Freiwilligenarbeit engagiert. Dieses Engagement findet vor allem im persönlichen Lebensumfeld statt.

Auch die Umfrage des Instituts für Demoskopie Allensbach im Auftrag der Deutschen Bank kommt zu ähnlichen Ergebnissen. Danach kann sich die Mehrheit der Bevölkerung durchaus vorstellen, dass Aufgaben in den Kommunen teilweise von den Bürgern übernommen werden könnten. Das gilt insbesondere für die materielle oder immaterielle Unterstützung von sozial Schwachen (68 % können sich das vorstellen), für Projekte zugunsten von Kindern und Jugendlichen (58 %) und für die Reinhaltung von Grünanlagen (65 %).

Ein erheblicher Anteil der Bevölkerung ist durchaus auch bereit, sich für solche Anliegen persönlich zu engagieren. So erklärten sich 40 % der Bevölkerung bereit, zur materiellen oder immateriellen Unterstützung sozial Schwacher in den Kommunen beizutragen; 29 % sind bereit, sich für Kindergärten und Spielplätze zu engagieren, 32 % für die Säuberung von Grünanlagen. Auch wenn die Frage, inwieweit man sich

selbst betätigen würde, geringere Werte ergibt, lassen die Daten insgesamt eine beträchtliche Eigenschaft zum Engagement erkennen, das bisher von den Kommunen erst ansatzweise genutzt wird.

Allerdings sind dazu auch bestimmte Rollenveränderungen bei allen Beteiligten erforderlich. Der Grundsatz der Allzuständigkeit der kommunalen Selbstverwaltung wird in manchen Städten und Gemeinden noch so verstanden, dass ein Monopol der Experten im Rathaus besteht. Mitwirkungsmöglichkeiten werden indirekt dadurch verwehrt, dass die offizielle Gemeinde, gewissermaßen von Amts wegen, alles selber macht. In § 7 der Bundeshaushaltsordnung ist festgelegt, dass in geeigneten Fällen im Rahmen eines Interessenbekundungsverfahrens festzustellen ist, inwieweit und unter welchen Bedingungen privatwirtschaftliche Lösungen möglich sind. Vielleicht sollte man ein solches Interessenbekundungsverfahren auch für eigenverantwortliche bürgerschaftliche Lösungen durchführen, bevor eine amtliche Aufgabenerfüllung erfolgt.

Gelegentlich hört man die Sorge, der Gemeinderat könne dadurch überflüssig werden. Das sehe ich nicht so. Der Gemeinderat ist damit nicht außen vor, er behält die Gewährleistungsverantwortung, die er durch Abschluss entsprechender Vereinbarungen mit den Bürgern ausübt. Darin werden die Eigeninteressen der Bürger gewissermaßen als Teil der Interessen der Allgemeinheit anerkannt, sie werden mit Gemeinschaftszwecken belegt und dadurch die Eigenleistung in einen gemeinschaftswerten Nutzen umgewidmet. Das kann man sich so ähnlich vorstellen, wie wenn eine private Straße mit dem öffentlichen Zweck des Gemeingebrauchs belegt bzw. diesem Zweck gewidmet wird.

Auf diese Weise entsteht eine neue Mischung aus staatlicher Gesamtverantwortung und bürgerlicher Selbsttätigkeit. Dabei ist soziales Engagement nichts Zusätzliches oder Außenstehendes, sondern wird von Anfang an mitgedacht als eine problemlösende Ressource bei der Erfüllung öffentlicher Aufgaben. Es soll keine Defizite beseitigen, Finanzlücken auffüllen oder nur das übernehmen, was die Kommune nicht tun kann oder will, sondern liefert eigenständige innovative Beiträge zum Gelingen einer lebendigen örtlichen Gemeinschaft.

Auch die einzelnen Mitglieder des Gemeinderates müssen dazu ihr Selbstverständnis ändern. Offizielle Projekte waren nicht zuletzt deshalb bei Politikern immer beliebt, weil sie den Eindruck von Aktivität und Entschlusskraft erweckten. In Zukunft müssen die gewählten Vertreter vom Macher zur Förderer werden. Ihre Aufgabe ist es, Potentiale und Projekte zu entdecken, die noch keine Öffentlichkeit erreicht haben, diese zu mobilisieren und zu ermuntern, Ideen und Initiativen miteinander in Verbindung zu bringen, also als Prozessbegleiter zu wirken, solche Prozesse zu in-

itieren und zu moderieren. Damit wird soziales Wachstum nicht nur zugelassen, sondern die Gemeinderäte können durch Anerkennung und Unterstützung dazu beitragen, dass soziales Kapital durch Eigenarbeit und Zusammenarbeit aufgebaut werden kann.

In der finnischen Gemeinde Hämeenlinna haben sich der Rat und die Verwaltungsführung mit einer an alle Haushalte verschickten "Charter of Democracy" verpflichtet,

- die Zugänglichkeit zu, die Wahlmöglichkeit zwischen und die Transparenz von allen Leistungsangeboten auszuweiten,
- die gemeinsame Planung und Mitwirkung auf alle Politikfelder auszudehnen,
- gemeinsam mit den Bürgern kontinuierlich nach Verbesserungen und neuen, auch bereichsübergreifenden Problemlösungen zu suchen,
- die Leistungsfreundlichkeit und Servicefreundlichkeit der Verwaltung ständig zu messen und mit anderen zu vergleichen.

Auch die Verwaltung wird in der Bürgerkommune eine neue Rolle einnehmen. Sie muss ein neues Verständnis von Produktion und Lieferung von Verwaltungs-Dienstleistungen entwickeln, das auf Interaktivität und Ko-Produktion mit den Bürgern gegründet ist. Dazu gehört auch, dass die Verwaltungsmitarbeiter entsprechend geschult werden und ein Handeln im Sinne der Bürgerorientierung Einfluss auf Personalbeurteilungen nimmt. Zur Unterstützung und Förderung bürgerschaftlichen Engagements sollte darüber hinaus eine Kontakt- und Servicestelle in Form einer Kooperationsagentur eingerichtet werden, die als Makler oder Börse Angebote und Interessen vermittelt und Beratung sowie Unterstützung, etwa auch durch Anschubfinanzierung, gewährt.

Nicht zuletzt wird auch die Rolle der Bürger sich verändern. Das Leitbild vom Dienstleistungsunternehmen Stadt war für die Veränderung der klassischen hoheitlichen Behörde hin zu einer kundenorientierten, modern geführten Organisation notwendig. Es wäre jedoch missverstanden, wenn sich die Bürger dabei als bloße Abnehmer kommunaler Leistungen verstünden in dem Sinne: Man geht hin, man bezahlt und anschließend zieht man sich wieder zurück. Weder Abnehmer von Produkten noch Mitnehmer sozialer Leistungen noch bloße Auftragnehmer städtischer Angebote entsprechen dem Bild des eigenverantwortlichen Bürgers in der Bürgergesellschaft. Eine Verwaltung mit dem Bürger, eine Gemeinschaftsaufgabe zwischen Staat und Bürger erfordert eine partnerschaftliche Zusammenarbeit bei der Formulierung und Umsetzung von Programmen und Projekten. Die eigenverantwortlichen Leistungen der Beteiligten sind damit die Pfeiler einer zukünftigen Selbstverwaltung.

4. Verantwortliches Staatshandeln

Lassen Sie mich zum Abschluss noch einige zusammenfassende Gedanken zum verantwortlichen Staatshandeln äußern. Wer die Diskussionen über Staats- und Verwaltungsmodernisierung der letzten Jahre aufmerksam beobachtet hat, dem wird aufgefallen sein, dass sowohl im In- als auch im Ausland sich zunehmend der Blick von den Ergebnissen (Output) des Verwaltungshandelns auf die Wirkungen (Outcome) verlagert hat. In der Schweiz wurde das Neue Steuerungsmodell bzw. New Public Management schon von Anfang an unter dem Begriff der "wirkungsorientierten Verwaltungsführung" eingeführt. Wer den Blick stärker auf die Wirkungen richtet, muss sich zwangsläufig mit Fragen der Strategischen Steuerung bzw. des Strategischen Managements befassen.

Manche Verwaltungen versuchen insofern, Vorbilder der Privatwirtschaft, wie etwa die sog. Balanced Scorecard, zu übernehmen. Dieses vor einigen Jahren in den USA entwickelte Modell hat zum Inhalt, dass nicht alles auf die eine Karte Gewinn oder Finanzen gesetzt wird, sondern im Sinne einer ausgewogenen Punktekarte auch andere Felder, wie etwa Kunden, Personal und Organisation sowie Lern- und Zukunftsfähigkeit ausgewogen berücksichtigt werden. Die Stadt Passau versucht zurzeit, dieses Modell auf bestimmte politische Wirkungsfelder, wie etwa die Förderung der heimischen Wirtschaft, zu übertragen. Danach stellen die Kunden bzw. Bürger ein strategisches Zielfeld im Rahmen der zukunftsorientierten Gestaltung der Kommunalpolitik dar.

Sieht man daneben die vielfältigen Prozesse zur Erarbeitung einer Lokalen Agenda 21, die in vielen Kommunen im Freistaat Bayern durchgeführt werden, so findet man durchaus Parallelen zwischen beiden Verfahren. Die am Gedanken einer nachhaltigen Entwicklung ausgerichtete Lokale Agenda 21 sucht ebenso einen Ausgleich zwischen verschiedenen Zielfeldern, nämlich Ökonomie, Ökologie und Soziales unter breiter Beteiligung der Bürgerschaft. Beide Prozesse lassen sich durchaus miteinander verbinden, etwa wenn die strategische Steuerung der politischen Zielfelder nicht allein im Rathaus, sondern gemeinsam mit der Bürgerschaft durchgeführt wird.

Von besonderem Interesse erscheint insofern das Experiment, das seit 1985 in der amerikanischen Stadt Jacksonville in Florida durchgeführt wird. Dabei wird der Durchschnittsbürger in die Entscheidungsprozesse, welche Werte und Ziele verfolgt und welche lokalen Prioritäten gesetzt werden sollen, einbezogen. Dieser Ansatz bietet die Möglichkeit, bei Aufbau und Anwendung von Wohlfahrtsindikatoren in der politischen Praxis ein demokratisches Mitspracheelement einzuführen. Ausgewählte, repräsentative Indikatoren werden durch die Methode der interaktiven Beteiligung der Bürger bewertet. Diese Indikatoren umfassen neun Hauptkategorien mit insgesamt

74 Indikatoren zu Fragen der Gesundheit, Bildung, der natürlichen Umwelt, Regierung/Politik, dem sozialen Umfeld, der Kultur/Freizeit, Mobilität, öffentlichen Sicherheit und der Wirtschaft in verschiedenen Unterkategorien. Was das Projekt von Jacksonville so herausragend macht, ist die Tatsache, dass ein demokratischer und lokaler Prozess benutzt wurde, um gemeinsam mit den Bürgern Indikatoren zu entwickeln, die von Bedeutung für die Gemeinschaft sind.

Ein ähnliches Konzept ist kürzlich von der Bertelsmann Stiftung in Deutschland mit dem "Kommunalen Projekt zum Aufbau einer Strategischen Steuerung (KOMPASS)" initiiert worden. Danach müssen Kommunen, die auf lange Sicht die Lebensqualität ihrer Bürgerinnen und Bürger sichern und erhalten wollen, strategische politische Ziele für ihre Stadt definieren. Sie tun dies gemeinsam mit ihren Bürgern.

Das Projekt KOMPASS verfolgt diese Ziele: Stärkung der politisch-strategischen Steuerungsfähigkeit der Kommunalpolitik, Erhöhung der Transparenz darüber, wie kommunalpolitische Ziele und Entscheidungen entwickelt und umgesetzt werden, Verbesserung des Zusammenspiels der lokalen Akteure durch aktive Einbindung in die Prozesse sowie Weiterentwicklung der Kommunalverwaltungen im Sinne einer lernenden Organisation durch Aufbau und Etablierung eines kontinuierlichen Qualitätsmanagements.

Im Zusammenhang mit einem langfristig orientierten, verantwortlichen Staatshandeln ist von einem weiteren Trend zu berichten. International wird neuerdings die Kunst der guten Staatsführung als Good Governance bezeichnet. Dieser Begriff ist zum ersten Mal 1989 von der Weltbank im Rahmen der Entwicklungshilfe verwendet worden. Er wurde umschrieben als "the exercise of political power to manage a nation's affairs".

Der Begriff wird nicht einheitlich verwendet. Bei der Weltkonferenz zum Thema Governance am 31. Mai 1999 in Manila definierte Louise Fréchette, Deputy Secretary General of the United Nations: "Governance is the process through which institutions, businesses and citizens' groups articulate their interests, exercise their rights and obligations, and mediate their differences."

In einer Veröffentlichung des kanadischen Institute On Governance heißt es: "Governance comprises the traditions, institutions and processes that determine how power is exercised, how citizens are given a voice, and how decisions are made on issues of public concern." sowie weiter "Governance is about how government and other societal organisations interact, how they relate to citizens, and how decisions are made in an increasingly complex world."

Daraus wird deutlich, dass gerade auch die Verantwortungsteilung zwischen Staat und Gesellschaft und die Zusammenarbeit zwischen staatlichen und gesellschaftlichen Organisationen "on issues of public concern" vom Begriff der "Good Governance" mit umfasst wird. Dazu heißt es in dem Bericht des kanadischen Institute On Governance weiter: "Public interest partnerships may bring citizens, government officials and business together – at the initiation of any of these players – to address some question of general concern."

In Zusammenhang mit der Konferenz des Canadian-Asean Governance Innovation Network (CAGIN) 1996 wurde darüber hinaus der Begriff der "Applied Governance" verwandt: "The focus was on finding effective solutions to real development problems: managing water systems, delivering local public services, improving the urban environment etc." Dieser Begriff eines "angewandten Staatshandelns" betrifft somit die Entwicklung und Umsetzung einzelner staatlicher Programme und Projekte. Die erwähnte Konferenz sah dabei als Ziel allen Staatshandelns an: "Improving people's life". Dies zeigt Ansatzpunkte für die Entwicklung von Indikatoren zur Verbesserung von Lebensqualität als Ziel staatlichen Handelns. Das ist mehr als bloße Standortqualität, sondern bedeutet Lebensqualität für die Bürger.

Diese internationalen Beispiele zeigen, dass strategisches staatliches und kommunales Handeln nicht nur Bürgerinteressen berücksichtigen muss, sondern auch die Bürger bei der verantwortlichen Gestaltung der Zukunft einbezieht. Bürgerorientierung ist damit ein Eckpfeiler der Staatsmodernisierung! Ohne Bürger ist kein Staat zu machen! Deshalb war es wichtig, den ersten Wettbewerb "Innovative Verwaltung" unter das Motto Bürgerorientierung zu stellen.

Dabei hat es viele gute Beispiele für Bürgerorientierung im Freistaat Bayern gegeben. Es war für die Jury daher nicht einfach, einige Preisträger auszuwählen. Ich darf mich bei allen Mitgliedern der Jury für die gute Zusammenarbeit bedanken. Ebenfalls gilt mein Dank der Geschäftsstelle bei der Projektgruppe Verwaltungsreform in der Staatskanzlei unter Leitung von Herrn Ministerialrat Wolfgang Klug, die unsere Entscheidung hervorragend vorbereitet hat. Ich hoffe, ich habe Ihnen nun etwas Appetit gemacht und die Spannung auf die Preisträger ist gestiegen. Herrn Ministerpräsident Dr. Edmund Stoiber wird nun das Geheimnis lüften. Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit.