

aus  
politik  
und  
zeit  
geschichte

beilage  
zur  
wochen  
zeitung  
das parlament

Jürgen Gramke  
Praktizierte Bürgernähe

Konrad Kolz  
Öffentlichkeitsarbeit als  
kommunale Pflichtaufgabe

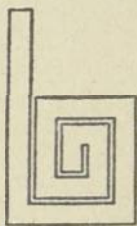
ISSN 0479-611 X

B 15/78  
15. April 1978

Jürgen Gramke, Dr. jur., geb. am 12. 10. 1939, Stadtdirektor der Stadt Altena (Westf.). Wahrnehmung verschiedener überörtlicher und überregionaler Tätigkeiten, u. a. Bezirksvorsitzender des Städte- und Gemeindebundes im Regierungsbezirk Arnsberg; Präsidiumsmitglied des Städte- und Gemeindebundes; beratendes Mitglied der Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung (als Vertreter der kommunalen Spitzenverbände).

Veröffentlichungen: Raumordnung in Deutschland, Düsseldorf 1972; Kultur nicht nur „Nebensache“, in: Städte- und Gemeinderat 11/1977; Praktizierte Bürgernähe, Köln 1978 (erscheint im Mai/Juni im Deutschen Gemeindeverlag als Band 31 der Schriftenreihe „Fortschrittliche Kommunalverwaltung“).

Konrad Kolz, Dipl.-Volkswirt, geb. am 10. 8. 1940, Studium der Volkswirtschaft und Soziologie an der Universität des Saarlandes; 1970 bis 1972 persönlicher Referent des Mainzer Oberbürgermeisters, heute Leiter des Amtes für Statistik und Stadtentwicklung in Mainz.



Herausgegeben von der Bundeszentrale für politische Bildung, Berliner Freiheit 7, 5300 Bonn/Rhein.

Leitender Redakteur: Dr. Enno Bartels. Redaktionsmitglieder: Paul Lang, Dr. Gerd Renken, Dr. Klaus W. Wippermann.

Die Vertriebsabteilung der Wochenzeitung DAS PARLAMENT, Fleischstr. 61—65, 5500 Trier, Tel. 06 51/4 61 71, nimmt entgegen

- Nachforderungen der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“;
- Abonnementsbestellungen der Wochenzeitung DAS PARLAMENT einschließlich Beilage zum Preis von DM 12,60 vierteljährlich (einschließlich DM 0,72 Mehrwertsteuer) bei Postzustellung;
- Bestellungen von Sammelmappen für die Beilage zum Preis von DM 6,— zuzüglich Verpackungskosten, Portokosten und Mehrwertsteuer.

Die Veröffentlichungen in der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“ stellen keine Meinungsäußerung des Herausgebers dar; sie dienen lediglich der Unterrichtung und Urteilsbildung.



## Praktizierte Bürgernähe<sup>\*)</sup>

„Manches politische Engagement erschiene mir glaubwürdiger, wenn es sich auf das Nächstliegende erstreckte!“

Walter Scheel

### Die Gemeinde als Grundlage des demokratischen Staatsaufbaues

Grundgesetz und Landesverfassungen gehen übereinstimmend davon aus, daß die Gemeinden und Gemeindeverbände unverzichtbarer Teil unseres Staatsaufbaues sind.

Erklärtes Ziel der Verfassungsbestimmungen ist, daß sich unser Staat von unten nach oben aufbaut, und sich das Staatsgebiet aus der Gesamtheit der Gemeinden zusammensetzt. Damit hat die Gemeinde überragende Bedeutung für das Staatsverständnis des Bürgers und ist gleichsam die „Schule demokratischer Staatsgesinnung“<sup>1)</sup>, sie ist der Platz der täglichen Begegnung mit dem Bürger und der täglichen unmittelbaren Verantwortung ihm gegenüber; in ihr beantwortet sich im wesentlichen die Frage, ob der Bürger tatsächlich „mündiger Staatsbürger“ sein kann.

Die Chance der Beteiligung des Bürgers an den politischen Angelegenheiten ist nirgendwo so groß wie in der Gemeinde, denn der kommunale Aufgabenbereich ist umfassend: „Nach gemeinem deutschen Recht verfolgt die Gemeinde nicht einen mehr oder weniger vereinzelten Zweck, sondern hat die Bestimmung, alle Beziehungen des öffentlichen Lebens in sich aufzunehmen. Die Gemeinde kann hiernach alles in den Bereich ihrer Wirksamkeit ziehen, was die Wohlfahrt des ganzen, die materiellen Interessen und die geistige Entwicklung des einzelnen fördert.“<sup>2)</sup>

Gleichzeitig haben die Gemeinden das Recht, diese weitreichenden Aufgaben, das Wohl ihrer Einwohner zu fördern, in freier Selbstverwaltung durch ihre von der Bürgerschaft

gewählten Organe zu erledigen, d. h. sie können nach eigenem Ermessen und frei von staatlicher Weisung über ihre Angelegenheiten im Rahmen der Gesetze entscheiden. Diese Stellung der Gemeinden, für das, was heute als „Daseinsvorsorge“ bezeichnet wird, verantwortlich zu sein, ist lastende Bürde und weitreichende Chance zugleich. Sie verlangt eine ständige Auseinandersetzung mit der Frage: „Ist meine Gemeinde auf dem richtigen Weg?“ und muß die Antwort darauf an dem Leitsatz messen, daß die Selbstverwaltung vom Interesse und vom Engagement des Bürgers am öffentlichen Geschehen in seiner Gemeinde lebt.

#### Die Wege zu bürgernaher Aufgabenerledigung

Die nachfolgenden Ausführungen sollen sich ausschließlich mit allen denjenigen Möglichkeiten zu bürgernaher kommunaler Arbeit beschäftigen, die bereits aus der praktischen Anwendung und den dabei gewonnenen Erfahrungen heraus beurteilbar sind. Von der Behandlung „theoretischer Zukunftsbilder“ habe ich mit Absicht – da hierüber genug Abhandlungen vorliegen – vollständig Abstand genommen: Die bescheidensten konkreten Aufgaben zu verwirklichen, ist sinnvoller als alle abstrakten Konzeptionen, die lediglich auf dem Papier stehen.

So finden sich in der Gesamtaufzählung der wirklich zahlreich anwendbaren und auch empfehlenswerten Möglichkeiten sehr bewußt

<sup>\*)</sup> Der vorliegende Aufsatz ist ein auszugsweiser Vorabdruck aus der in Kürze im Deutschen Gemeindeverlag, Köln, unter gleichem Titel erscheinenden Publikation.

<sup>1)</sup> Kottenberg-Rehn, Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (9. Auflage), S. 53.

<sup>2)</sup> Pr. OVG v. 25. 2. 1885 (Pr. OVG Bd. 12, Seite 158); zitiert bei Kottenberg-Rehn, S. 56.



auch kleine und kleinste – eigentlich nur ab-  
rundende – Schritte, die neben den erforder-  
lichen zentralen Maßnahmen aufgeführt sind:  
denn nur so, wenn in allem Handeln der Ver-  
antwortlichen das Bemühen um Bürgernähe  
verwirklicht wird, erwächst die Atmosphäre,  
die zu dem von uns allen gewünschten „Mit-  
einander zwischen Rathaus und Bürgerschaft“  
führt und die fragwürdige, aber noch häufig  
anzutreffende Kritik an „denen da oben“ ab-  
löst. Wer Kleinigkeiten vergißt, stellt mit-  
unter alles in Frage!

Der Autor ist sich bewußt, daß sich manche  
der behandelten Möglichkeiten eher (oder nur)  
in Gemeinden bis (etwa) dem Einwohner-  
schwellenwert 100 000 so wie geschildert ver-  
wirklichen lassen. Aber auch für die Groß-

städte können ohne weiteres aus den hier  
unterbreiteten Vorstellungen ihrer Struktur  
entsprechende Wege hergeleitet werden.

Hinzuweisen ist außerdem darauf, daß der Ge-  
setzgeber niemals zu einer so breiten ver-  
pflichtenden Regelung bei der Ausgestaltung  
bürgernaher Aufgabenerledigung kommen  
kann und kommen darf, wie sie hier darge-  
stellt werden wird – denn ein derartiger Ver-  
such des Gesetzgebers müßte an der zu großen  
Unterschiedlichkeit der örtlichen Verhältnisse  
scheitern. Auf diesem Hintergrund ist die Ver-  
antwortung in jeder einzelnen Gemeinde, sich  
die Vielfalt der Möglichkeiten genau zu be-  
trachten und das Wichtige für die jeweilige  
örtliche Arbeit herauszusuchen, um so größer.

## Bürgerversammlung

Die Bürgerversammlung ist eine Art „Herz-  
stück“ für ein festgefügt, auf Dauer ange-  
legtes Wechselgespräch zwischen Rat und  
Verwaltung einerseits und der Bürgerschaft  
andererseits; diese wichtige Ausformung und  
besondere Symbol des Miteinander-Redens  
soll deshalb hier ausführliche Erläuterung fin-  
den.

Zur Definition: Die Bürgerversammlung ist  
eine Einrichtung, zu der die gesamte Bevölke-  
rung einer Gemeinde bzw. von Teilgebieten  
der Gemeinde eingeladen ist und auf der An-  
gelegenheiten von öffentlichem Interesse erör-  
tert werden mit anschließender freier Aus-  
sprache. Die Veranstaltung wird einberufen  
vom Bürgermeister, Stadtdirektor oder Ge-  
meindevorstand (in jedem Falle in Überein-  
stimmung mit diesen) und dient der Unterrich-  
tung der Bürgerschaft über wichtige Gemein-  
deangelegenheiten ebenso wie dem allgemei-  
nen Meinungsaustausch sowie dem Entgegen-  
nehmen von Hinweisen, Anregungen und Ver-  
besserungsvorschlägen aus der Bürgerschaft.  
Die Bürgerversammlung ist eine „amtliche“  
(d. h. offizielle) Veranstaltung der Gemeinde.

Einige Bundesländer (Bremen, Hessen, Nieder-  
sachsen, Rheinland-Pfalz und Saarland) nen-  
nen das Institut der (nach freiem Ermessen  
durchgeführten) Bürgerversammlung aus-  
drücklich in ihren Gemeindeordnungen. Im  
Gemeinderecht der übrigen Bundesländer sind  
Bürger- oder Einwohnerversammlungen bisher  
nicht vorgesehen, jedoch auch ohne gesetzliche  
Grundlage jederzeit zulässig: in mehreren

Ländern (insbesondere z. Z. in Nordrhein-  
Westfalen) werden immer nachdrücklichere  
Überlegungen angestellt, diese Einrichtung  
auch dort in der Gemeindeordnung unmit-  
telbar zu verankern, um dadurch – entsprechend  
ihrer Bedeutung – eine Verbindlichkeit bzw.  
Stärkung und Heraushebung dieses Weges zu  
erreichen.

Die Bürgerversammlung ist in zwei grundsätz-  
lichen Formen denkbar: einmal als regelmä-  
ßige, in festen zeitlichen Abständen wieder-  
holte Veranstaltung, auf der alle die Bürger  
und die Gemeinde interessierenden Themen  
im Informations- und Meinungsaustausch an-  
gesprochen werden können, zum anderen als  
(Sonder-)Veranstaltung zu einem speziellen  
Thema, sofern ein solches in der Gemeinde  
von herausragend aktueller Bedeutung ist.

Innere Voraussetzung für das Ge-  
lingen und für die Sinnerfüllung einer Bürger-  
versammlung ist, daß die Verantwortlichen die  
Anwendung dieses Kommunikationsmittels  
(das ebenso wichtig und wirksam wie miß-  
bräuchlich anwendbar sein kann) als wirkliche  
Möglichkeit und Weg zum Dialog mit den Bür-  
gern wollen und ernst nehmen, d. h. die Ein-  
richtung der Bürgerversammlung nicht als stän-  
dige Wahlversammlung, als Veranstaltung der  
Versprechungen, als einseitige Zurschaustel-  
lung oder als Bestätigungsveranstaltung be-  
nutzen (wozu manchmal mit durchaus zuläs-  
sigen verfahrensmäßigen und taktischen Mit-  
teln eine Versuchung besteht).



**Äußere Voraussetzungen** (Vorbereitung, Durchführung, Auswertungen und Auswirkungen) der Bürgerversammlung: Auch sie bestimmen in wesentlicher Weise darüber mit, inwieweit die Einrichtung der Bürgerversammlung zum Erfolg wird (d. h. angenommen und ein wirkliches „Gesprächsforum“ wird).

### Die Vorbereitung

Sie beginnt mit Terminplanung und Standortwahl: Bereits der Termin muß sorgfältig ausgewählt sein. Aus den Terminüberlegungen sind von vornherein zu streichen: Ferienzeiten, besondere Feiertage, Zusammentreffen mit größeren anderen Veranstaltungen am Ort, frühzeitig erkennbare terminliche Überschneidungen mit übernationalen oder überregionalen Veranstaltungen mit hoher Einschaltquote im Fernsehen oder Rundfunk sowie die Haupt-Berufszeiten (d. h. die Werktage in den Zeitspannen 8–18 Uhr). Als besonders günstig haben sich die Wochentags-Abende (Anfangszeitpunkt: 19 oder 20 Uhr) herausgestellt. In überwiegend ländlichen Gemeinden oder Ortsteilen wird auch der Sonntagvormittag (nach den Kirchenzeiten) außerordentlich angenommen. Der so gefundene Termin sollte frühzeitig (d. h. mindestens 2 Monate vor der Veranstaltung) festgelegt und zumindest in einer Vorankündigung auch bereits vorab bekanntgegeben werden.

Die Auswahl des Standortes für die Bürgerversammlung wird oftmals unterschätzt; er ist aber für die Bereitschaft der Bürger zur Teilnahme und für die Atmosphäre der Veranstaltung von Bedeutung. In Betracht kommen einerseits größere Restaurationsräume und Restaurationssäle, andererseits größere Räumlichkeiten in öffentlichen Gebäuden (Begegnungsstätten, Sitzungsräume, Schulen, Kultur- und Sporthallen) sowie räumliche Einrichtungen der örtlichen Vereine und Institutionen. Bei der Auswahl sollte zunächst daran gedacht werden, einen Platz zu finden, der sowohl wegemäßig leicht erreichbar als auch von seiner Art her „neutral“ und „annehmbar“ ist, d. h. ohne lange und schwierige Wege erreichbar ist und niemanden wegen seiner persönlichen Einstellung am Besuch hindert (z. B. bei Durchführung einer Veranstaltung in dem Gebäude einer Partei, einer Sekte o. ä.). Zu vermeiden sind zu große Säle (in den nur ein Teilraum tatsächlich in Anspruch genommen wird) ebenso wie zu kleine

Räume. Der Bürger wünscht eine gewisse behagliche Umgebung (in der auch geraucht, Getränke erhalten werden können). Insofern sind Bürgerzentren und gemeindliche Begegnungsstätten geradezu ideal; durchaus empfehlenswert aber auch Restaurationsräume (wenn vorher mit dem Inhaber ausgemacht worden ist, daß kein Bestellzwang besteht). Schulräume haben sich nicht immer als besonders glückliche Wahl herausgestellt, weil Bürger häufig eine „Sperrung“ gegen diese Räume („Beschulungscharakter“) haben und sie als zu nüchtern empfinden; trotzdem werden sich in verschiedenen Ortsteilen oder kleineren Gemeinden keine günstigeren Standorte finden.

Mit Sorgfalt ist auch an die Vorbereitung im Veranstaltungsraum zu denken: die Sitz- und Tischanordnung muß sich dem Charakter der Veranstaltung – ein Gesprächsforum zu sein – anpassen. Die Platzierung der „Offiziellen auf einer Bühne oder Ähnlichem („Thron für die da oben“) ist möglichst zu vermeiden (statt dessen: günstig angeordnete Platzierung auf gleicher Ebene mit den Bürgern); die Plätze sind so zu ordnen, daß möglichst alle direkte Blickrichtung zum „Vorstandstisch“ und zu evtl. im Laufe der Versammlung benutzten Karten und anderen Demonstrationsmitteln haben. Wird ein größerer Kreis von Teilnehmern erwartet, bei dem die Ausführungen von Versammlungsleitung und Besuchern akustisch vielleicht nur unzureichend verständlich sein werden, ist für eine Mikrofonanlage sowohl im Saal (zwischen den Bürgern) wie auch am Vorstandstisch zu sorgen (und deren Wirksamkeit vor Veranstaltungsbeginn zu erproben).

Neben Terminplanung, Standortwahl und -ausstattung ist die Form der Übermittlung der Einladung zur Bürgerversammlung nachdrücklicher Beachtung wert: neben allgemeinen Hinweisen (Ankündigungen und Vorabbesprechungen im redaktionellen Teil der Presse, Veröffentlichung einer amtlichen Bekanntmachung, Darstellung in Monatsprogrammen öffentlicher Mitteilungsblätter), ist es besonders wirksam und empfehlenswert, allen Haushaltungen der Gemeinde bzw. eines Orts- oder Stadtteiles per Post eine im Text kurz gehaltene, in persönlicher Anrede abgefaßte Einladungskarte zu übersenden, weil dies die eindringlichste Form der Aufforderung darstellt. In der Vorankündigung selbst oder in der Einladung sollte keine Tagesordnung festgelegt, sondern sollten allenfalls Schwerpunktthemen aufgeführt werden.



## **Die Durchführung (der Ablauf) der Bürgerversammlung**

Mit der Auffassung „Eröffnen und dann mal sehen, wie es läuft“ ist von vornherein alles ebenso falsch gemacht wie mit der Zielvorstellung, die Versammlung mit langatmigem Tätigkeitsbericht „über die Zeit zu bringen“. Eine gute Bürgerversammlung zeichnet sich vielmehr durch straffe, aber verständnisvolle Verhandlungsleitung, Verzicht (und notfalls sogar: Verbot) langer Reden und Aussprachen aus. Die Bürgerversammlung sollte sich aufteilen in: einleitendes Referat (Höchstdauer: 20 Minuten), Behandlung von Schwerpunktthemen (wichtige Fragen von besonders aktueller örtlicher Bedeutung; falls hierzu gesonderte Einführung, sollte diese die Zeitspanne von 5 Minuten nicht überschreiten), allgemeine Aussprache (Hauptteil der Veranstaltung), zusammenfassende Schlußbetrachtung. Eine Pause zwischen den einzelnen Veranstaltungsteilen erweist sich meist als wenig zweckmäßig, da dies leicht die Atmosphäre und Konzentration der Versammlung stört und zu einer vermeidbaren zeitlichen Verzögerung der Veranstaltung führt. Der zeitliche Gesamtumfang der Veranstaltung sollte 3 Stunden nicht überschreiten.

Die Veranstaltungsleitung sollte beim Vorsitzenden des Rates und/oder dem Hauptverwaltungsbeamten liegen (also bei denjenigen Personen, die auch die Einladung zur Bürgerversammlung unterschrieben haben). Dabei kann es durchaus angebracht sein, sich die Veranstaltungsleitung zeitlich aufzuteilen, d. h. der eine eröffnet und begrüßt, hält das Einleitungsreferat und leitet das Gespräch über die Schwerpunktthemen, der andere leitet die allgemeine Aussprache – hier sind verschiedenste Variationen denkbar. Der Versammlungsleiter hat darauf zu achten, daß möglichst *alle* Wortmeldungen in der Aussprache berücksichtigt werden; „Langredner“ hat er (mit dem Hinweis, daß dies sonst kein Dialog mit allen würde) in zeitlich vernünftigen Schranken zu halten – das gilt sowohl für Bürger als für „offizielle“ Experten. Er soll auch auf die referierenden oder stellungnehmenden Mitarbeiter der Verwaltung einwirken, sich um Anschaulichkeit der Darstellung zu bemühen; evtl. sind erläuternde Kartenwerke, Schaubilder, Dia-Einblendungen und Kurzfilme nützlich (Veranstaltung soll aber kein „Filmabend“ werden!). Der Versammlungsleiter soll ferner zu Wortmeldungen ermuntern (und Pausen ohne Wortmeldungen nicht dazu be-

nutzen, gleich die Veranstaltung zu schließen) und darauf achten, auf Grund seines höheren Informationsstandes und der möglichen fachlichen oder rhetorischen Überlegenheit den oft (jedenfalls vor einem großen Teilnehmerkreis) diskussionsungewohnten Bürger nicht durch Scharfzüngigkeit, Überheblichkeit und Intoleranz „scheu“ zu machen. Erst bei Beachtung dieser Grundsätze entwickelt sich die richtige Gesprächsatmosphäre.

Werden im Einzelfall (und dies wird bei jeder Bürgerversammlung anzutreffen sein) private Probleme vorgetragen, die besser bei einer persönlichen Vorsprache in der Verwaltung zu klären wären und für die Gesamtheit der Anwesenden ohne irgendeine generelle Bedeutung sind, so sollte die Erörterung darüber sogleich ausgeklammert und das Einzelgespräch (sogleich nach der Bürgerversammlung oder zu einem späteren Termin) vereinbart werden. „Störenfriede“ (d. h. solche Personen, die es auf eine nachhaltige Störung der Veranstaltung abgesehen haben) sind aus der Aussprache bzw. aus der Veranstaltung selbst auszuschließen.

Es wird nicht für richtig angesehen, daß sich mehrere Ratsvertreter die Versammlungsleitung teilen bzw. mit als Experten am Vorstandstisch sitzen; allzu leicht kommt es dann zu längeren Meinungswechseln unter parteipolitischen Vorzeichen, die den Zweck der Veranstaltung, den Dialog mit den Bürgern, in Frage stellen; die Bürger erwarten die parteipolitische Erörterung im Rat ihrer Gemeinde, nicht im Gespräch mit ihnen. Anwesende Ratsmitglieder (eine Teilnahme im Kreise der Bürger wäre natürlich wünschenswert) sollten die Veranstaltung vor allem als Informationsmöglichkeit für sich auffassen. Dagegen kann die „Verstärkung“ des Vorstandstisches durch Ausschußvorsitzende (falls ein besonderes, wichtiges Thema behandelt wird, das in die Zuständigkeit des betreffenden Ausschusses fällt) oder durch leitende Verwaltungsmitarbeiter sinnvoll sein.

## **Die Nachbereitung (und Auswertung) der Bürgerversammlung**

Selbstverständlich sollte die Protokollführung über den Ablauf der Veranstaltung sein. Es ist kein „öffentliches“ Protokoll (das irgendwo abzdrukken oder zur Einsicht auszulegen wäre), sondern dient als Arbeitspapier und Gedächtnisstütze für die Vertreter der Gemeinde. Auszüge oder Ausfertigungen dieses Protokolls sollten möglichst unverzüglich den für



die Einzelfragen zuständigen Dezernaten und Ämtern der Gemeindeverwaltung zugeleitet werden, um nicht in Widersprüchlichkeiten gegenüber den Aussagen, Festlegungen und Prüfungszusagen in der Bürgerversammlung zu geraten sowie um eine möglichst zügige Bearbeitung der behandelten Probleme zu erreichen.

Die den Bürgern in der allgemeinen Aussprache zugesagten Prüfungsschritte oder positiven Einzelentscheidungen sind ernst zu nehmen und auch tatsächlich durchzuführen – die Ergebnisse sind dem Fragesteller zwischenzeitlich als Einzelinformation oder allgemein über die Presse (oder eine andere Mitteilungsmöglichkeit) oder in der darauf folgenden Bürgerversammlung als Gesamtinformation bekanntzugeben.

Um an die vorangehende Bürgerversammlung in überschaubarem Zeitraum anknüpfen zu können, einen wirklich fortgesetzten Dialog zu entwickeln und das aktuelle Informiertsein nicht abreißen zu lassen, ist für kleinere Gemeinden mehrmals jährlich, für mittlere und größere Gemeinden für jeden Stadtteil zumindest einmal jährlich eine Bürgerversammlung durchzuführen. Diese zeitliche Abfolge im Zusammenwirken mit einer gründlichen Nachbereitung der Veranstaltungsergebnisse sorgen für erhöhtes Vertrauen gegenüber den Verantwortlichen sowie für lebhaftes Interesse, erfreulich konstruktives Mitdenken und starkes Verantwortungsbewußtsein auf der nächsten Bürgerversammlung und in der dazwischenliegenden Zeit.

#### **Zusätzliche Anregungen für die Abhaltung einer Bürgerversammlung**

Der große Besucherkreis aus der Bürgerschaft kann geeignet sein, den Standort einer Bürgerversammlung so zu legen, daß im zeitlichen Zusammenhang mit der Veranstaltung ein neues bauliches oder funktionelles Angebot der Gemeinde (Begegnungsstätte, Kultur- und Sportstätten, Gesundheits-, Feuerschutz-, Bildungseinrichtungen) oder der örtlichen Vereine und Verbände (Sportstätte, Versammlungshalle) vorgestellt wird. Entsprechende Führungen können vor oder nach der Bürgerversammlung angeboten, Erläuterungen für die Neueinrichtungen können in der Bürgerversammlung selbst gegeben werden.

Im Zusammenhang mit der Bürgerversammlung kann es weiterhin empfehlenswert sein, Planungs- und Bauprogramme, Karten- und Erläuterungswerke, die nicht unbedingt auch

zu den Themen der Bürgerversammlung gehören müssen, zu zeigen, um so zusätzliche Informationen zu ermöglichen und auch so zusätzlich zum Meinungsaustausch anzuregen. Bei der räumlichen Anordnung der Ausstellungsstücke ist aber darauf zu achten, daß sie den Ablauf der eigentlichen Veranstaltung nicht stören und insbesondere vor und nach der Versammlung zugänglich sind.

Die Aushändigung einzelner Unterlagen an die teilnehmenden Bürger (z. B. Statistiken, Abschlußberichte in Kurzfassung, Kurzerläuterungen) ist möglich, sollte allerdings die Ausnahme bleiben. Sie ist auf die Fälle zu beschränken, in denen mündliche Kurzerläuterungen (zu einem wichtigen Thema) entweder aus sich heraus (weil nicht alle Zahlenwerke genannt werden können) nicht ausreichend verständlich sind bzw. als Unterlage für einen späteren detaillierten Dialog mit den Bürgern nicht ausreichen.

#### **Besondere Problemstellungen**

Hier sollen die Punkte „Debattenroutiniers und Querulanten“, „Proteste gegen Ratsentscheidungen“ und „Fehlereingeständnisse“, „parteilpolitische Gegensätze“ und „Einwirkungen von Bürgerinitiativen“ aufgegriffen werden.

Oftmals nimmt die Diskussion insgesamt einen unbefriedigenden Verlauf, weil sie überwiegend von nur wenigen, schon aus früheren Versammlungen bekannten „Debattenroutiniers“ bestritten wird<sup>3)</sup>. Dies scheint aber mehr eine „Kinderkrankheit“ in der Anfangsphase von Bürgerversammlungen zu sein: verläuft die Bürgerversammlung nach der „ersten Einübung“ in der richtigen Weise (d. h. empfangen die Bürger Anregungen und Toleranz und gewinnen sie Vertrauen), so spielen „Debattenroutiniers“ keine Rolle mehr – ja bemerken den Unwillen des größeren Besucherkreises über den Stil ihres Auftretens und verändern diesen meist.

Auch die Befürchtung, daß Bürgerversammlungen vorwiegend Querulanten dazu dienen, verdrängte Komplexe abzureagieren, ist aus den Erfahrungen vieler Bürgerversammlungen unbegründet. Viele Nörgler halten anfangs in Bürgerversammlungen nur deshalb auf, weil sie früher keine ähnlichen Gelegenheiten zu

<sup>3)</sup> Hüttenhein, Bürgerschaftliche Mitarbeit in der gemeindlichen Selbstverwaltung, in: Bürgerverantwortung in der Gemeinde, S. 118.



Meinungsäußerungen hatten und der neuen Einrichtung einfach noch mißtrauisch gegenüberstehen: auch diese Erscheinung verläuft sich schnell.

Als letztlich unnötig hat sich auch die Befürchtung herausgestellt, daß die Bürgerversammlung zum Schauplatz der Austragung parteipolitischer Gegensätze wird. Dies liegt insbesondere daran, daß die Parteien am jeweiligen Ort sehr bald einsehen, daß der bei der Bürgerversammlung anwesende Personenkreis – worauf bereits hingewiesen wurde – keinen Wert darauf legt, daß die für die Erörterung der ihn interessierenden Gemeindeangelegenheiten zur Verfügung stehende Zeit durch Auseinandersetzungen zwischen den Parteien in Anspruch genommen wird. Der Gefahr einer „Politisierung“ kann man dadurch zusätzlich vorbeugen, daß man in Wahlzeiten auf die Einhaltung einer Pause im Rhythmus der Bürgerversammlungen achtet. Im übrigen dient dazu auch der bereits erwähnte Verzicht, Vertreter der Ratsfraktionen mit in das „Podium“ einer Bürgerversammlung einzubeziehen.

Gerade hinsichtlich der Frage der parteipolitischen Auseinandersetzungen auf Bürgerversammlungen – ein häufig gebrauchtes Argument gegen Bürgerversammlungen – sollte sich niemand beunruhigen lassen; selbst wenn tatsächlich auf ersten entsprechenden Veranstaltungen davon noch zu kräftige Tendenzen vorhanden sein sollten, ist dies normalerweise nur eine Übergangserscheinung. Ein zwangsläufiges Ereignis und ebenso gewolltes wie bleibendes Problem ist es dagegen, daß sich die Repräsentanten der Gemeinde der Bewertung von Ratsentscheidungen zu stellen haben. Hier stehen der Ratsvorsitzende und der Hauptverwaltungsbeamte vor der Schwierigkeit, einerseits die Darlegungen der Bürger nicht in den Wind schlagen zu dürfen und andererseits selbstverständlich für die Haltung des Rates eintreten zu müssen. – Daraus ergeben sich 3 Reaktionsmöglichkeiten und -empfehlungen. Erste Möglichkeit: Die politische Entscheidung, gegen die sich der Protest richtet, ist getroffen worden, ohne die durch sie Belasteten mit ihren Argumenten zu hören und ihre Argumente zu würdigen und folglich ohne ausreichend bekannte Begründung. Diesem Mangel kann noch in der Bürgerversammlung selbst abgeholfen werden, indem ein Mindestmaß an Information und Begründung nachgeholt wird und die Entscheidung dann im Laufe der Versammlung aus nunmehr gewonnener Überzeugung doch akzeptiert

wird. Gerade dann werden Vorteile der Bürgerversammlung besonders plastisch sichtbar. – Zweite Möglichkeit: Die Entscheidung ist falsch und nach Kenntnis der Argumente der Bürger eigentlich unvertretbar, vielleicht sogar schädlich. In einem solchen Fall, der so klar hervortretend natürlich nur selten auszumachen sein wird, der aber möglich ist, wäre die Vertretungskörperschaft gut beraten, wenn sie ihre falsche Entscheidung, gegen die sich der berechnete Protest der Bürger richtet, von sich aus revidieren würde. In diesem Fall wäre den Verantwortlichen auf der Bürgerversammlung anzuraten, die Einschätzung und die Argumentationsreihe der Bürger in der Vertretungskörperschaft zur Sprache zu bringen, ein Überdenken bzw. Verändern der zunächst gefällten Entscheidung zu erwägen zu geben und dies in der Bürgerversammlung anzukündigen. Der Hauptverwaltungsbeamte hat es insofern hinsichtlich von Verwaltungsentscheidungen leichter: er kann – sofern er keine zusätzliche Prüfung in dem zuständigen Fachbereich seiner Verwaltung für notwendig hält – eine veränderte Entscheidung, sollte dies noch möglich sein, sogleich zusagen. – Dritte Möglichkeit: Die Entscheidung ist bei Würdigung aller Argumente richtig oder zumindest vertretbar, und ausreichend begründet, sie widerspricht jedoch, tatsächlich oder vermeintlich, der Interessenlage der protestierenden Bürger, in der Regel einer Minderheit. In diesem Fall können und dürfen die Verantwortlichen, die sich dem Gemeinwohl verpflichtet fühlen müssen, nicht nachgeben (und niemand, Bürger oder Politiker, darf wollen, daß die nach unserem Verfassungssystem „zur Herrschaft auf Zeit“ Berufenen ihre als richtig erkannte Entscheidung auf Druck zurücknehmen und durch eine andere, weniger gute, sachlich nicht zu rechtfertigende, aber im Augenblick der Versammlung besondere Zustimmung findende Entscheidung ersetzen). Nachgiebigkeit in einem solchen Fall wäre blanker Opportunismus<sup>4)</sup>.

Erstaunlich – vielleicht aber erklärlich – ist der Umstand, daß Bürgerinitiativen die Bürgerversammlungen bisher kaum für ihre Anliegen nutzen. Das Wesensmerkmal dieser Gruppen, ihre Aktivitäten außerhalb institutioneller Formen zu entwickeln, tritt hier deutlich zu Tage<sup>5)</sup>. Ansätze von Einwirkungen

<sup>4)</sup> Klose, Demokratisches Engagement muß sachlich fundiert sein (Vortrag), in: Mitteilungen der staatlichen Pressestelle Hamburg vom 31. 3. 1977, S 4/5.

<sup>5)</sup> Kühne/Meissner, Züge unmittelbarer Demokratie in der Gemeindeverfassung, S. 131.



stoßen sehr schnell auf den Unwillen der übrigen anwesenden Bürger, die keine einseitige und „befruchtete“ Aussprache wollen, und gehen erfahrungsgemäß schnell unter.

### Bisherige Erfahrungswerte

Die im folgenden skizzierten Erfahrungen resultieren aus der Durchführung von etwa hundert in den Jahren 1972–1977 persönlich durchgeführten Bürgerversammlungen.

Erste Feststellung: Es besteht nicht nur anfängliches Interesse an der Durchführung von Bürgerversammlungen. Bei sinnvoller Vorbereitung, Durchführung und Nachbereitung dieser Veranstaltungen bleibt auch – über den Verlauf mehrerer Jahre zu beobachten – ein gleichmäßig starkes Interesse (abzulesen an Teilnehmerzahlen und Lebendigkeit der Aussprache) vorhanden; bei Themen mit besonderer Tagesaktualität kann die Teilnehmerzahl sprunghaft emporschnellen. – Zweite Feststellung: Die „Gerüchteküche“ über angebliche „kommunale Geheimnisse“ (nach dem Motto: „die machen viel, aber wir verstehen wenig, laßt uns mal herumrätseln und vermuten“) kommt endlich weitgehend zum Erliegen. Das Handeln von Rat und Verwaltung ist „durchsichtig“ geworden, ist verständlich und wird als „unser Handeln“ von den meisten Bürgern verstanden. Die Teilnehmer der Bürgerversammlungen setzen ihrerseits die von ihnen mitgenommenen Informationen und das von ihnen gewonnene Verständnis als Multiplikatoren in ihrem Verwandten-, Freundes-, Bekannten- und Mitarbeiterkreis um. Das allgemeine „Mitgehen“ und das sich allgemein herausbildende öffentliche Bewußtsein wächst in einem überraschenden Maße. – Dritte Feststellung: Die Bürger erwarten gar keinen „Schwall von Versprechungen und Zusagen“, sie erwarten nur ausführliche Erklärung voller Offenheit. Das mit überzeugenden Argumenten begründete „Nein“ ist ihnen lieber als ein ausweichendes „Jein“ oder das „Ja“, das sich später nicht halten läßt. Aus wievielen Bürgerversammlungen kann man (für den weiteren Weg gestärkt) hinausgehen, wenn man erlebt hat, wieviel Verständnis für schwierige und auch belastende Entscheidungen von den Bürgern zum Ausdruck gebracht worden ist. – Vierte Feststellung: Man lernt wieder, sachlich miteinander zu diskutieren, zuzuhören, aufeinanderzuzugehen. Es entwickelt sich zu einer bestimmten Gepflogenheit, strittige Themen und mit Vorurteilen belastete Fragen nicht gleich zum Gegenstand von Leserbriefen in

den Zeitungen zu machen oder sonstige Proteste sogleich ohne direkten Gesprächspartner in der Öffentlichkeit anzubringen, sondern die betreffenden Angelegenheiten – sofern dies zeitlich möglich ist – in der nächsten Bürgerversammlung anzuschneiden und dort darüber miteinander eine Aussprache zu führen. – Fünfte Feststellung: Aus den Darstellungen der Bürger wird eine Reihe von Schritten initiiert, die manches Mal vorher „offiziell“ noch gar nicht bedacht oder eingeleitet worden waren – eine Beobachtung, die gerade für Maßnahmen gilt, die nicht zu materiellem Vorteil einzelner anwesender Bürger vorgetragen wurden. Die Bereitschaft zum Engagement der Bürger läßt sich daneben auch daran ablesen, daß es nicht selten vorkommt, daß die Erledigung einzelner Maßnahmen in gemeinschaftlicher Durchführung in der Bürgerversammlung abgesprochen wird (d. h., daß zum Beispiel ein Termin verabredet wird, an dem die Bürger eines Ortsteils selbst einen Wanderweg anlegen oder Sportanlagen verbessern und dies mit Unterstützung der Gemeinde in „Hand- und Spanndienst“ leisten wollen) oder einzelne Bürger sich spontan bereit erklären, für das Gemeinwohl zuträgliche persönliche Schritte (Abtretung von Gelände für Kinder-spielplatz- und Straßenzwecke, Übernahme von Aufsichtstätigkeiten u. a.) zu unternehmen. – Sechste Feststellung: Der persönliche Kontakt (eingeschlossen die zusätzlich mitanwesenden Verwaltungsmitarbeiter, die selbstverständlich am Beginn der Bürgerversammlung allen Teilnehmern mit dem Hinweis auf das von ihnen wahrgenommene Aufgabengebiet vorgestellt werden sollen) zu den Bürgern führt dazu, daß ein erheblich vermehrter Kontakt zum Rathaus (durch Besuch, durch Telefonanrufe und durch schriftliche Äußerungen) gesucht wird, weil durch das Zusammensein auf der Bürgerversammlung viel Scheu, viel „Schwellenangst“ abgebaut worden ist. – Siebente Feststellung: Die Bürgerversammlung dient – ein nicht beabsichtigter, aber auch nicht unwichtiger Nebenzweck – auch dazu, zusätzliches Verständnis der Bürger untereinander und zwischen einzelnen Bürgergruppen zu schaffen und Spannungen zwischen diesen – und nicht nur zwischen ihnen und der Gemeinde – abbauen zu helfen. So ist es keine Seltenheit, daß in der sachlichen und umfassenden Erörterung in einer Bürgerversammlung zunächst unverrückbar erscheinende unterschiedliche Auffassungen (Jung – Alt, Fußgänger – Autofahrer, Hundehalter – Hundegegner) zu einer gemeinsamen Lösung geführt oder zumindest zu einem grundsätz-



lichen Verständnis und zu Ansatzpunkten einer Einigung gebracht werden. Auch dies bedeutet für den einzelnen ein neues Bewußtsein der Gemeinschaft und der Verantwortung ihr gegenüber. – Achte Feststellung: Keinesfalls stimmt die Behauptung, daß „die Attraktivität der Bürgerversammlung letztlich immer begrenzt sein wird, solange sie ohne Entscheidungsbefugnis ist“<sup>6)</sup>. Die Bürger kommen nicht, um Entscheidungen auf sich zu ziehen, sondern um sich zu informieren und mit zu beraten; sie akzeptieren das Entscheidungsrecht des Gemeinderates voll und wünschen verfassungsmäßig in ihrer erdrückenden Mehrheit keine Veränderung dieser vorgegebenen Situation. Wer über mangelnde Kompetenzen der Bürgerversammlung nachdenkt und den Ruf nach einer „direkten Demokratie herauszuhören meint, sollte mehr tatsächliche Erfahrungen auswerten als dies aus Gedankenspielen zu folgern – auch hier wird allzuleicht eine bedeutsame Forderung allzusehnell aus der Theorie abgeleitet.

*Fazit:* Die Bürgerversammlung findet in der kommunalen Praxis sicherlich noch nicht die Beachtung, die sie im Interesse einer bürger-nahen Selbstverwaltung eigentlich verdienen würde. Möge sich dies ändern: man findet keine bessere Gelegenheit, um – ein überkommenes Wort aufnehmend – „dem Volk aufs Maul zu schauen!

### Gesprächskreise

Die alle Fachbereiche der gemeindlichen Aufgaben berührende Information und Diskussion in der Bürgerversammlung kann für einzelne, der Gemeinde besonders wichtige Strukturbereiche sinnvoll durch gesonderte „Gesprächskreise“ ergänzt werden: hier treffen sich die Repräsentanten der Stadt (Ratsvorsitzender, Fraktionsvertreter, einzelne Ausschußvorsitzende sowie die Verwaltung) regelmäßig oder unregelmäßig (je nach Notwendigkeit und nach den Wünschen der Gesprächspartner) unter anderem mit den Vertretern der Wirtschaft (Industrie, Gewerbe, Handwerk, Einzelhandel, Gewerkschaftsvertreter), den Verantwortlichen der kirchlichen Arbeit, den Vertretern des Sportes und den Betroffenen der Sanierungsgebiete (bzw. deren Sprechern und deren Beratern).

In diesen Gesprächskreisen, für die Themenstellungen, Ort des Gespräches, Vorbereitung

gen und Verfahrensfragen gemeinsam abge-sprochen werden sollten, kann durch rechtzeitigen Erfahrungsaustausch sowie durch Abstimmung der gegenseitigen Absichten und der jeweils gemeinsam oder einzeln notwendigen Schritte ein Hand-in-Hand-Arbeiten sichergestellt werden. Die Gesprächsleiter sollten dabei im Wechsel von der einen und der anderen Seite gestellt werden (ein kleiner, aber wichtiger Ausdruck der Partnerschaft); auf ein gemeinsames Protokoll ist Wert zu legen.

Der Sitzungsort der Gesprächskreise kann dann zweckmäßig in Beratungsthemen einführen sowie zusätzliche Informationen und Erkenntnisse vermitteln, wenn er von Fall zu Fall (nicht unbedingt regelmäßig) in eine Umgebung gelegt wird, auf die sich das Interesse der Gesprächspartner ohnehin konzentriert (z. B. Sozialstation, Sportzentrum, Sanierungsberatungsstelle, Wasserwerk, Industriestätten).

Teilweise ist es üblich, die einzelnen Gesprächskreise mit besonderen Bezeichnungen – wie z. B. „Wirtschaftsgespräch“ – zu kennzeichnen.

Die Einrichtung von Gesprächskreisen hat sich als sehr förderlich für die Zusammenarbeit innerhalb der Gemeinde erwiesen.

### Telefonsprechstunden

Allgemeine Sprechstunden (meist regelmäßig zu fester Zeit einmal wöchentlich angeboten) gehören für Ratsvorsitzende und Verwaltungschefs zur landläufigen Übung.

Recht unbekannt ist dagegen noch die regelmäßige Einrichtung einer „Telefonsprechstunde“.

Warum diese Möglichkeit bisher kaum irgendwo eröffnet worden ist, erscheint angesichts des Interesses der Bevölkerung an dieser Einrichtung unerklärlich.

Unter „Telefonsprechstunde“ ist die Ergänzung der vorab angesprochenen allgemeinen „Sprechstunden“ in dem Sinne zu verstehen, daß Ratsvorsitzender und/oder Hauptverwaltungsbeamter (bzw. in Ausnahmefällen ihre allgemeinen Vertreter) der gesamten Bevölkerung zu bestimmten Stunden in der Woche zumindest 1–2mal monatlich) zu telefonischen Anfragen, Anregungen und Meinungsaustausch zu festem Termin zur Verfügung stehen.

<sup>6)</sup> Kühne/Meissner, a. a. O., S. 134.



Als Termin ist dafür der Sonnabendvormittag zeitlich besonders günstig geeignet, d. h. ein Zeitpunkt, an dem die Bürger, unabhängig von ihren beruflichen Verpflichtungen, am ehesten Gelegenheit haben, „ohne irgendwelche Barrieren“ den Kontakt zu den Repräsentanten der Gemeinde zu suchen.

Mehrjährige Erfahrungen mit der Einrichtung der Telefonsprechstunde haben gezeigt, in welchem gleichbleibend großem Umfange von diesem Angebot Gebrauch gemacht wird. Viele Bürger äußern sich bei ihren Anrufen vorab erfreut darüber, daß dies für sie die einzige Möglichkeit darstellt, ein solches (schon lange gewünschtes) Gespräch zu erreichen.

Organisatorisch sind für die Durchführung der Telefonsprechstunde keine große Umstände erforderlich: die Besetzung der Telefonzentrale reicht neben der Anwesenheit des Ratsvorsitzenden oder des Hauptverwaltungsbeamten aus. Die Telefonzentrale nimmt die Gespräche an, notiert Name und Adresse des Anrufenden und verbindet weiter. Bei mehreren gleichzeitig ankommenden Gesprächen wird der Rückruf vom Rathaus zugesagt.

Zeitpunkt und Verfahrensregeln der Telefonsprechstunden sollten öffentlich bekanntgegeben werden, wobei möglichst auf jede einzelne Telefonsprechstunde (wiederkehrend) in der Presse bzw. in Mitteilungsblättern hingewiesen werden sollte.

### **Bekanntmachungen: Amtliches Mitteilungsblatt**

„Bekanntmachungen“ sind amtliche Informationen, die in nach Ortsrecht festgelegten Veröffentlichungsformen (Tageszeitungen, amtliche Mitteilungsblätter, Aushangkästen, Mischformen der drei erstgenannten Wege) der Bevölkerung zugänglich gemacht werden.

„Amtliche Information“ meint jedoch nicht, daß die Bekanntmachung in einer hölzernbürokratischen Formulierung abgefaßt werden muß: Bekanntmachungen sollten im Gegenteil so aufgesetzt sein, daß sie sich in einer ansprechenden (nicht unterkühlt-gleichgültigen oder abweisenden) Art an den Leser wenden; sie sollten im Aufbau klar gegliedert und in den einzelnen Sätzen verständlich (d. h. ohne unverständliche Abkürzungen, ohne Leerformeln, ohne unbekannte Verwaltungs- und Gesetzesbegriffe) abgefaßt sein.

In den Bekanntmachungen spiegelt sich die Einstellung der Verwaltung zum Bürger wieder: aus **manchen** Bekanntmachungstexten

kann man an der Anrede und am Inhalt eben doch immer noch erkennen, wie distanziert einige Verwaltungen zum Bürger stehen und dies allein schon durch einen sehr spröden Ton der Bekanntmachungen zum Ausdruck bringen. Der Hauptverwaltungsbeamte sollte sich persönlich darum sorgen, daß seine Dienststellen durch Hinweise oder Gespräche eine Schulung erfahren, wie die Bekanntmachungstexte – eines der häufigsten und damit wichtigsten Informationsmittel – besser (d. h. lesbarer, partnerschaftlicher) gestaltet werden können; die Umgewöhnung der Mitarbeiter kommt nicht plötzlich, sie ist ein längerer Prozeß.

Die Aufforderung, zu einem neuen, der bürger-nahen Aufgabenerledigung entsprechenden Stil bei der Abfassung der Bekanntmachungstexte zu kommen, gilt um so mehr, als die gemeindlichen Bekanntmachungen nicht nur Pflichtbekanntmachungen, sondern darüber hinaus wichtige Hinweise zu den verschiedensten anderen Verfahren, Ereignissen und Einrichtungen des kommunalen Aufgabenkreises enthalten sollen, die auf freiem Ermessen der Gemeinde beruhen.

Neben den (oft den gleichen Gegenstand behandelnden) redaktionellen Darstellungen erhält die amtliche Bekanntmachung dadurch ihren hohen Informationswert, als die Bürger normalerweise solche Bekanntmachungen mit einer zusätzlichen Aufmerksamkeit heraussuchen und lesen (wobei die Verhaltensweisen in Klein-, Mittel- und Großstädten sehr unterschiedlich sein mögen).

Die Zahl freiwilliger amtlicher Bekanntmachungen (häufige Bekanntmachungen wären zu begrüßen) findet aber zwangsläufig seine Grenzen in dem notwendigen Bestreben der Gemeinden, mit möglichst geringem finanziellen Aufwand die erforderlichen Informationsvermittlungen durchzuführen: dort, wo keine Jahrespauschalen mit den Zeitungen (was zu empfehlen ist) vereinbart sind, ergeben sich bei einer Ausweitung der Bekanntmachungen allzuleicht erhebliche finanzielle Belastungen, die abschrecken.

Auf Grund der zuletzt angedeuteten Zwangslage (nämlich einerseits: vermehrt zur Informationsverbesserung mit amtlichen Veröffentlichungen an die Bürgerschaft herantreten wollen; zum anderen: durch die Preisgestaltung an häufigen Veröffentlichungen im Anzeigenteil der Zeitungen gehindert zu sein) haben immer mehr Kommunen (Gemeinden und Kreise) eigene Wege gewählt, um aus der unbefriedigenden Situation wie folgt herauszu-



kommen: sie haben entweder eigene Amtsblätter eingeführt oder Vereinbarungen mit Verlegern über die Herausgabe von Mitteilungsblättern (mit amtlichem Teil) abgeschlossen. – Keine Kommune ist an einer solchen Entscheidung gehindert, weil bei der Wahl der Bekanntmachungsform Zeitungen und Amtsblätter in allen Bundesländern gleichrangig nebeneinander erlaubt sind.

Derartige Amts- und Mitteilungsblätter können auf vielfältige Art und Weise gestaltet werden. Erste Alternative: Herausgabe eines Amtsblattes durch die Gemeinde selbst; der Text beschränkt sich auf reine Bekanntmachungen. – Zweite Alternative: Herausgabe durch die Gemeinde selbst; Text enthält sowohl Bekanntmachungen wie auch redaktionelle Teile (gestaltet durch Verwaltungsmitarbeiter, freie Mitarbeiter, Beiträge von örtlichen Vereinen, Verbänden, Unternehmen, sonstige Institutionen). – Dritte Alternative: Blatt wird von der Gemeinde herausgegeben und enthält neben dem redaktionellen Text (s. vorangehende Alternativen) auch einen Anzeigenteil, mit dem die Herstellungskosten (und evtl. auch die Vertriebskosten) ganz oder teilweise abgedeckt werden. – Vierte Alternative: Mitteilungsblatt wird von einem privaten Verleger herausgegeben; es enthält neben redaktionellem Teil und Anzeigenteil auch einen ständigen amtlichen Teil; in einer vertraglichen Vereinbarung mit dem Verleger ist festgelegt, ob und welche finanziellen Zuwendungen an den Verleger gezahlt werden sowie (zweckmäßigerweise) wie der Vertrieb erfolgt. – Fünfte Alternative: Zu den amtlichen Bekanntmachungsblättern bzw. den Mitteilungsblättern mit amtlichem Teil gehören nicht die Arten von Mitteilungsblättern, die von den Gemeinden Bekanntmachungstexte (die z. B. in Tageszeitungen als amtliche Bekanntmachung abgedruckt werden) nur zur Auswertung oder zur Veröffentlichung nach eigenem Ermessen zugesandt bekommen. – Weitere Alternativen: Diese beziehen sich auf Varianten zu den vorher genannten Veröffentlichungsformen, insbesondere hinsichtlich der sehr unterschiedlichen Ausgestaltungsmöglichkeiten des Vertriebes und der Frage, ob die Blätter kostenlos oder gegen Bezahlung verbreitet werden; die Vertriebs-(Verteilungs-)formen haben eine große Bandbreite und liegen zwischen den Möglichkeiten der kostenlosen Verteilung an alle Haushaltungen in der Gemeinde (per Post oder Boten) und der Zustellung ausschließlich an feste, einen Monats- oder Jahrespreis zahlende Abonnenten.

Sollen Bekanntmachungs- und Mitteilungsblätter einen hohen Stellenwert im Informationsbemühen der Gemeinde gegenüber ihrer gesamten Bürgerschaft haben, ist – welcher Weg auch immer gewählt wird – darauf Wert zu legen, daß eine möglichst breite Streuung dieser Blätter im gesamten Gemeindegebiet gesichert ist.

### Informationsbroschüren, Informationsreihen

Über die aktuellen Tages-, Wochen- und Monatsinformationen hinaus besteht das Bedürfnis, über zusammenhängende, größere Sachbereiche in Form von Informationsbroschüren unterrichtet zu werden, die sich im Laufe der Zeit zu einer (in der Abfolge vorher geplanten) ganzen Informationsreihe entwickeln können.

Mit einem solchen Schritt erspart man einerseits dem Bürger, sich durch Besuche und Nachfragen bei der Verwaltung mühsam (und dann oftmals aus dem Zusammenhang gerissene) Teilinformationen zu besorgen oder auf Vermutungen oder auf evtl. falsche (oder unvollständige) Ratschläge Dritter angewiesen zu sein; andererseits erspart man den Verwaltungsmitarbeitern den Zeitaufwand, immer aufs neue in publikumsintensiven Angelegenheiten stets wiederkehrende Erläuterungen geben zu müssen; schließlich macht man durch diesen Schritt auf zusätzliche Weise mit dem ganzen Umfang des jeweiligen kommunalen Angebotes in dem durch die Broschüre dargestellten Fachbereich bekannt.

Als Sachgebiete für solche Informationsbroschüren (sog. „Leitfäden“) bieten sich unter anderem an: Sozialbereich, Jugendpflege, Sportbereich, Bildungswesen (mit allgemeinbildenden Schulen, Erwachsenenbildung, Berufsbildungsstätten, Musik- und Malschulen), Ausländerbetreuung.

Andere Informationsbroschüren, die von staatlicher Seite (Bundes- und Landesregierung, Arbeitsverwaltung etc.) herausgegeben werden, ergänzen sich mit dem kommunalen Informationsbemühen.

Die Erfahrung zeigt, daß derartige Leitfäden gut angenommen werden.

Für die Verteilung der Informationsbroschüren an die Bürgerschaft bieten sich mehrere Möglichkeiten an (z. B. Auslage in gemeindlichen Dienststellen, in Kreditinstituten, in Begegnungsstätten, Arztpraxen, Verkaufsstellen des öffentlichen Nahverkehrs, über Schulen).



## Stadtrundfahrten

Stadtrundfahrten stellen eine Art „Bürgerversammlung auf Rädern“ dar; sie bieten eine günstige Gelegenheit, gleichzeitig Informationen zu geben, die Meinung der Bürger einzuholen und den persönlichen Kontakt zu ihnen aufzunehmen oder zu vertiefen.

Stadtrundfahrten, die von der Gemeinde offiziell angeboten werden und die unter sachkundiger Führung von Repräsentanten des Rates oder der Verwaltung stattfinden, werden den Skeptiker damit überraschen, auf welches Bürgerinteresse sie stoßen.

Die Stadtrundfahrt kann ihren Informationszweck dann besonders gut erfüllen, wenn darunter nicht ein bloßes „Durchfahren“ der Gemeinde (ähnliche Touristenrundfahrten in großen Städten) verstanden wird, sondern Standorte ausgesucht werden, die der einzelne Bürger ohne diese Fahrt gar nicht oder zumindest nicht so umfassend kennenlernen würde: Ich denke dabei an den Besuch von Wassergewinnungsanlagen (Hochbehälter, Filterwerk, Verteilungs- und Kontrollanlagen), das Vorstellen der „inneren Abläufe“ und der Technik von Sportstätten (Hallenbad, Sporthalle) und Kultureinrichtungen (Theater), Besichtigung der Funktionen eines Krankenhauses, Begehung von Umweltschutzanlagen, Führung durch Jugendbegegnungsstätten, Begehung strittiger Straßenbauvorhaben und vieles mehr. Angesichts der großen Zahl der hier zur Auswahl stehenden, den Bürger durch den Reiz des persönlichen Erlebens (stärker als durch Zeitungsdarstellungen) anziehenden Besichtigungsmöglichkeiten sollten für eine Stadtrundfahrt erfahrungsgemäß jeweils nur 2-4 Objekte herausgegriffen werden.

Die Häufigkeit der Stadtrundfahrten richtet sich nach dem „Angenommenwerden“ durch die Bevölkerung. Günstigster Zeitpunkt ist das Wochenende (um auch Berufstätigen Gelegenheit zur Teilnahme zu geben). Die Termine der Stadtrundfahrten sollte man offiziell bekanntmachen (mit Hinweis auf Anmeldefordernis und Anmeldefrist). Ein finanzieller Beitrag für die Stadtrundfahrt findet bei den Teilnehmern Verständnis. Neben den allgemeinen Stadtrundfahrten, zu denen alle Bürger (auch alle Altersgruppen) eingeladen sind, kann auch zu speziellen Stadtrundfahrten (für Senioren, für Sportinteressierte, für Jugendliche etc.) eingeladen werden.

Es sollte Wert darauf gelegt werden, daß jede der Stadtrundfahrten nach Möglichkeit mit

einem kurzen Beisammensein der Teilnehmer und der sie begleitenden Repräsentanten der Stadt abschließt. Die Gesamtzeit der Rundfahrt und des Beisammenseins sollte 3-3½ Stunden nicht überschreiten.

## Vorstellung der kommunalen Einrichtungen

Nicht nur aus Anlaß von Einweihungen neuer kommunaler Einrichtungen sollte Gebrauch davon gemacht werden, diese Einrichtungen werbend vorzustellen.

Der Bürger muß durch dieses offizielle Vorstellen an einzelnen kommunalen Aufgabenerledigungen interessiert und auf sie aufmerksam gemacht werden; ihm muß die evtl. vorhandene Scheu genommen werden; er muß sich aufgefordert fühlen als regelmäßiger Besucher wiederzukehren (z. B. in die Stadtbücherei, Volkshochschule, Sportstätte oder Rathaus); er sollte Verständnis gewinnen für bestimmte Arbeitsabläufe in der Gemeindeverwaltung (Straßenmeisterei, Krankentransport, Rathaus).

Eine gute Resonanz bei der Bevölkerung können gut vorbereitete und lebendig durchgeführte „Tage der offenen Tür“ finden, die sich auf das Vorstellen einzelner Einrichtungen konzentrieren. Diese Veranstaltungen müssen in der Öffentlichkeit ausreichend angekündigt sein und müssen einen volkstümlichen Rahmen haben (durch Musik, Wettbewerbe, Kinderbetreuung etc.).

Ein solcher „Tag der offenen Tür“ soll einen umfassenden „Blick hinter die Kulissen“ gewähren. Veranstaltet man z. B. einen „Tag der offenen Tür“ für das Rathaus, so gehört dazu: Vorstellen der „Technik im Einsatz“ (EDV-Anlage, Meldekartei auf Mikrofilm, Offset-Druckerei, Lichtpausgerät), von speziellen Räumen (Trauraum mit Schaufensterpuppen, Hochbauabteilung als Architekturbüro), einzelne Einrichtungen (z. B. zentraler Schreibdienst), Pläne, Modelle, Graphiken (Entstehung eines Haushaltplanes, Baugenehmigungsverfahren, Bauleitplanverfahren, Wohngeldverfahren), Bilder- und Diaserien. Die Besucher können zusätzlich ein „Begleitheft“ erhalten, das die Aktivitäten und Verfahrenseinzelheiten bezeichnet und erläutert.

„Tage der offenen Tür“ sollten in den Augen der Bürgerschaft aber eine Besonderheit bleiben, d. h. nur ein- bis zweimal im Jahr an unterschiedlichen Standorten durchgeführt werden. Das schließt aber nicht aus, bei wichtigen Einrichtungen der Stadt (unabhängig von



„Tagen der offenen Tür“) regelmäßig Führungen anzubieten oder z. B. Besichtigungen öffentlicher Einrichtungen über VHS-Programme zu ermöglichen.

Es muß ein Ziel mit sein, Bürgerinteresse nicht nur durch schriftliche oder mündliche Information zu wecken und zu steigern, sondern auch durch das Vorführen von Arbeitsabläufen „vor Ort“.

### **Jahresrechenschaftsbericht gegenüber der Bürgerschaft**

Um die Entwicklung der Gemeinde Jahr für Jahr auch für den Bürger verständlich festzuhalten, den Verlauf eines Jahres „bilanzieren“ zu können, Geplantes und Durchgeführtes gegenüberzustellen, Prioritäten in der Aufgabenerledigung erkennbar zu machen, den Bürgern das Gefühl des Mitverfolgens (und auch der Kontrolle) zu geben, sollte zu jedem Jahreswechsel von der Gemeinde eine Art „Jahresrechenschaftsbericht“ herausgegeben und für die gesamte Bürgerschaft veröffentlicht werden.

Dieser Maßnahmenkatalog (die Jahresbilanz) – und am besten noch dazugefügt: die Planung für das folgende Jahr – sollte in gedrängter, übersichtlicher Form, in vereinfachter schematischer Darstellung und ohne inhaltliche Wertung abgefaßt sein.

Es empfiehlt sich außerdem, den Bericht neben dem (vollständigen oder auszugsweisen) Abdruck in den Zeitungen zugleich in das Bekanntmachungs- oder Mitteilungsblatt der Gemeinde (das der Bürger länger aufbewahrt als eine Tageszeitungsausgabe) einrücken zu lassen.

### **Neubürgerinformation**

Jeder Neubürger hat ein Bedürfnis danach, nicht lange „Fremdling“ zu sein, sondern seine neue Wohngemeinde mit ihren wichtigsten Einzelheiten möglichst bald überblicken zu können und erste Kontakte zu gewinnen. Er möchte auch über seine offiziellen Ansprechpartner (die Gemeinde und ihre verschiedenen Dienststellen) informiert sein.

Er wird sich deshalb freuen, die mit seinem Umzug meist vielfältig verbundenen formalen Schritte im Wege freiwillig angebotener Hilfe seiner neuen Gemeinde leichter und schneller durchführen zu können; er freut sich gleichzeitig, Tips für andere Erledigungen zu erhal-

ten und gleichzeitig über das kommunale Angebot unterrichtet zu werden.

Wie der Neubürger in seinem neuen Wohnort Aufnahme findet, so wird er auch mit seiner Einstellung antworten: nämlich von Anfang an mehr interessiert oder mehr gleichgültig dem kommunalen Geschehen gegenüberzustehen.

Durch die verstärkte Fluktuation der Bevölkerung sollten sich die Gemeinden zusätzlich aufgefordert fühlen, von sich aus zu einem möglichst reibungslosen Überwechseln des Neubürgers aus dem Gemeindeleben des einen Ortes in das Gemeindeleben des anderen Ortes nach Kräften mit beizutragen.

Um das Angebot der Gemeinde, dem Neubürger Beratung und Kontakte zu bieten, in eine persönliche Ansprache zu kleiden, sollte jedem hinzuziehenden Bürger (bzw. jedem Haushaltsvorstand einer hinzuziehenden Familie) bereits in den ersten Tagen nach dem Wohnsitzwechsel ein offizielles Begrüßungsschreiben der Stadt (mit Informationsanlagen) übersandt werden, das von dem Ratsvorsitzenden und dem Hauptverwaltungsbeamten persönlich unterzeichnet sein sollte.

### **Betriebsbesuche**

Auch das Kennenlernen und das Kontakthalten mit den Industrie- und Gewerbeunternehmen am Ort sollte im Sinne des „Miteinanders“ nicht der Zufälligkeit einer Einladung durch die Firma (bei Betriebsjubiläen oder Eröffnung neuer Anlagen) überlassen bleiben, sondern zu einem festen Programm der Repräsentanten der Gemeinde (evtl. begleitet von zusätzlichen Fachleuten der Verwaltung) ausgestaltet werden.

Da die Struktur jeder Gemeinde und die persönlichen Verhältnisse der in ihr lebenden Bürger durch die Arbeitsstätten und Angebote in Industrie und Gewerbe besonders geprägt werden und gerade die Kenntnisse dieses Bereiches deshalb besonders wichtige Einblicke geben, ist der durch regelmäßige Betriebsbesuche mögliche Überblick über die Wirtschaftslage und die Situation der Beschäftigten am Ort als aktueller Wissensstand unerlässlich notwendig.

Bei den Betriebsbesuchen (die langfristig festzulegen sind und bei denen zwischen den einzelnen Arten der Betriebe – Größenstruktur, Herstellungsbereich usw. – gewechselt werden sollte) können in den Gesprächen mit den Unternehmensleitungen und den Betriebsräten Entwicklungsmöglichkeiten, Probleme und



Möglichkeiten zur gemeindlichen Hilfestellung erörtert und angegangen werden. Manches wird erst hier richtig erkannt und einer Lösung nähergebracht.

Die Betriebsbesuche verschaffen eine besondere Gelegenheit zum Informationsfluß an die Gemeinde (die nicht nur selbst zu informieren hat, sondern sich auch um das Einholen von Informationen bemühen muß, die von privater Seite stammen und zum Entscheidungshintergrund bei den Überlegungen der Gemeinde mit hinzugehören).

Soll der Betriebsbesuch einem wirklich nachhaltigen Zweck entsprechen, so darf er nicht nur in Form einer „Stippvisite“ ausfallen (d. h. er darf nicht nur ein kurzes symbolhaftes Auftreten sein): Man muß sich für einen Betriebsbesuch Zeit nehmen, um Einrichtungen und Räumlichkeiten sowie Produktionsabläufe wirklich kennenzulernen, Gruppen- und Einzelgespräche zu führen, gegebenenfalls mit privaten Nachbarn oder benachbarten Firmen Anschlußgespräche oder gemeinsame Gespräche über Nachbarschaftsprobleme miteinbeziehen zu können.

## Ständiger Bürgerservice im Rathaus

Die Kommunalverwaltung hat wie kaum eine andere Behörde unmittelbare Leistungen für den Bürger zu erbringen und ist für eine gezielte und erfolgreiche Erledigung ihrer Aufgaben in besonderer Weise auf ein ständig gutes Einvernehmen mit der Bürgerschaft angewiesen: für sie sollte bürgernahe Arbeit Notwendigkeit und Verpflichtung zugleich sein – sie ist ein „Dienstleistungsbetrieb“, der sich von früheren Verwaltungsgepflogenheiten weit entfernt hat.

Bürgerservice muß deshalb im kommunalen Bereich besonders großgeschrieben werden. Die kommunale Verwaltung muß aber im Zeichen finanzieller Bedrängnis heute mehr denn je zugleich auch wirtschaftlich arbeiten und deshalb ständig rationalisiert werden.

Die nachfolgenden Abschnitte schildern einige wesentliche Bestandteile eines modernen bürgernahen Bürgerservices.

### Ausbildung und Fortbildung der Verwaltungsmitarbeiter

Die meisten Bürger haben heute viel mehr mit dem „Kommunalbeamten“ als mit den gewählten Vertretern der Gemeinde zu tun. Von diesen Kontakten mit den Verwaltungsmitarbeitern hängt deshalb ein Großteil ihrer Einstellung zu der Gemeinde ab. Die Auswahl, die Ausbildung und die Fortbildung der Mitarbeiter in der kommunalen Verwaltung sind somit von grundlegender Bedeutung für den „Mechanismus der kommunalen Demokratie“.

Einzustellen wären eigentlich nur solche Bewerber in den öffentlichen Dienst, die außer der notwendigen schulischen und/oder fachlichen Ausbildung die Gewähr bieten, für Pub-

likumskontakte und entsprechendes Bemühen besonders aufgeschlossen zu sein. Kommunale Verwaltungsplätze sind nichts für „Alleinkämpfer“.

Die Möglichkeiten der Aus- und Fortbildung reichen von Seminaren auf Dezernenten- und Amtsleiterebene (und der Weitergabe solcher Schulung in die einzelnen Dienststellen hinein) bis hin zur allgemeinen Mitarbeiterschulung in hauseigenen „Seminaren für die richtige Bedienung des Bürgers“, wie dies z. B. bei Mitarbeitern aus publikumsintensiven Ämtern (unter Einsatz moderner Videotechnik) in der Stadtverwaltung Bonn durchgeführt wurde.

In persönlichen Gesprächen mit den Mitarbeitern (bei jeder sich bietenden Gelegenheit), in schriftlichen Informationen, Hinweisen und Musteranleitungen, in hauseigenen Informationsveranstaltungen oder Seminaren bzw. in Seminaren, die von dritter Seite aus angeboten werden, sollte der Weiterentwicklung der bürgerfreundlichen Einstellung und der ihr entsprechenden Verhaltens- und Verfahrenstechniken ständige Aufmerksamkeit gewidmet werden. Jeder einzelne Mitarbeiter sollte sich als „Beauftragter für Bürgernähe“ fühlen.

### Auskunftsstellen, Beratungsstellen

Beratungsstellen in den Rathäusern (und gegebenenfalls auch an anderen Stellen, z. B. in den Stadtbezirken) werden insbesondere in den größeren (mithin anonymen) Gemeindeverwaltungen immer notwendiger.

Beratungsstellen haben die Aufgabe, den rat- und hilfesuchenden Bürgern sowohl Hinweise über zuständige Dienststellen und Sachbear-



beiter zu geben wie auch Hilfeleistungen beim Ausfüllen von Vorgängen und Formularen zu bringen. Teilweise sind in den Bundesländern auch Beratungsstellen eingerichtet, die zur Erläuterung von Rechtsmitteln gegen Verwaltungsbescheide zur Verfügung stehen.

Neben dem häufigen Verlust der Übersichtlichkeit einer Gemeindeverwaltung (wegen ihrer Größe) ist immer stärker auch der Verlust der Verständlichkeit in der Verwaltungssprache getreten: unsere Datenverarbeitungsanlagen sind allgemein zwar sehr wertvolle Hilfsmittel, da sie zwangsläufig systematisch, gründlich und schnell arbeiten; sie verringern für den Bürger gleichzeitig jedoch in erheblichem Maße die Verständlichkeit der Verwaltungssprache (oder heben in Einzelfällen diese Verständlichkeit ganz auf). Gerade auch hier sind deshalb häufig Beratungshilfen erforderlich.

Die Beratungsstelle sollte in der Nähe des Haupteinganges des Rathauses untergebracht und durch deutliche Hinweise für jeden Besucher auffindbar gemacht sein. Gemeindeverwaltungen, die meinen, einen Beratungsdienst führen zu sollen, aber dafür keinen vollen Mitarbeiter abstellen können, geben einem ihrer Mitarbeiter die Beratertätigkeit als Nebenfunktion zu sonstigen dienstlichen Aufgaben.

Die Beratungsstelle verlangt nach einem qualifizierten Mitarbeiter, der nicht nur Namen und Dienstplatz der zuständigen Sachbearbeiter kennt (bzw. dies aus einem Verzeichnis ablesen kann), sondern nach einer Verwaltungskraft, die von ihrer Ausbildung her auch über die wesentlichen Bearbeitungsverfahren Kenntnisse und Überblick besitzt.

Die letztgenannte Qualifikation verlangt dagegen die bloße „Auskunftsstelle“ (Aufgabe: den Weg zu weisen) nicht: sie kann ebenso von dem Pförtner mit versehen werden wie – bei kleineren Gemeindeverwaltungen – von der Botenmeisterei, der Umdruckstelle oder Poststelle.

### **Informationstelefon**

Das sog. „Informationstelefon“ findet immer häufigere Anwendung.

Es gibt zwei Varianten. Erste Möglichkeit: Am Eingang und in den Fluren des Rathauses und aller seiner Nebenstellen ist an günstig erreichbaren und erkennbaren Standorten ein Telefon angebracht, das die Rolle der Auskunftsstelle übernimmt. An dem Standort des

Informationstelefons erläutert ein Schild die Bedienung. Jeder Besucher, der das Informationstelefon abhebt, erhält automatisch (kostenloser Anruf über die Hausleitung) Verbindung mit einem Mitarbeiter, der Fragen nach zuständigen Dienststellen und Sachbearbeitern beantwortet, an diese verweist oder weiterverbindet oder (falls keine Öffnungszeiten der Dienststelle oder bei Abwesenheit des Sachbearbeiters) einen Termin vermittelt oder nennt, an dem der gesuchte Ansprechpartner erreichbar ist. Die Einrichtung hat sich bewährt und ist ohne nennenswerte Kosten zu praktizieren. – Zweite Möglichkeit: Das Informationstelefon wird in der Art eines „Anrufbeantworters“ eingerichtet. In dieser Art kann es dem Bürger rund um die Uhr zur Benutzung zur Verfügung stehen, d. h. er kann jederzeit (und unabhängig von Öffnungs- und Dienstzeiten im Rathaus) seine Anliegen fernmündlich mitteilen und sicher sein, daß seine Anfragen, Hinweise oder Wünsche an den zuständigen Sachbearbeiter gelangen, alsbald eine Bearbeitung erfahren und später zu einer Antwort (telefonisch oder schriftlich) führen. Das Informationstelefon dieser Art wird im wesentlichen in den Nachmittags- und Abendstunden der Wochentage (d. h. außerhalb der Öffnungszeiten der Dienststellen) und am Wochenende in Anspruch genommen.

### **Informationsstände und -Tafeln**

Unverständlich bleibt, warum viele Gemeinden bis heute noch nicht dazu übergegangen sind, eine der selbstverständlichsten Arten der „Bedienung des Bürgers“ durchzuführen: nämlich Informationsstände im Foyer und in den Fluren des Rathauses sowie der Rathausnebenstellen aufzubauen, in denen die verschiedensten gedruckten Informationsunterlagen für den Bürger – in der Art eines Selbstbedienungsladens – präsentiert werden. Nichts ist einfacher als dieser Schritt zum Bürgerservice und kaum einer ist wirkungsvoller.

Einzelbeispiele derjenigen Unterlagen zu nennen, die in den Informationsständen vorgehalten, vorgestellt und angeboten werden sollten, fällt angesichts der allzu großen Vielfalt der Möglichkeiten schwer: neben Stadtprospekten, Dienststellenverzeichnissen, Broschüren aus Informationsreihen, gemeindlichen Amts- und Bekanntmachungsblättern, Planungserläuterungen und anderen Unterlagen aus dem kommunalen Informationsangebot sollten auch Informationen der Bundes- und Landesbehörden, von Verbänden und von der Arbeitsverwal-



tung (vom Ratgeber für Ausländer über Gesundheitslexica bis zu Ausbildungsinformationen) ausgelegt werden.

Die Informationsstände sind regelmäßig zu überprüfen (damit sie in allen ihren Auslagen aktuell und vollständig bleiben). Mit anderen Behörden und Verbänden kann vereinbart werden, daß diese regelmäßig ihre Veröffentlichungen zur späteren Auslage in den Rathaus-Informationsständen übersenden.

### Orientierungshilfen

Unter „Orientierungshilfen“ sollen alle diejenigen Möglichkeiten verstanden werden, den Besucher der Gemeindeverwaltung neben der Betreuung durch Beratungs- und Auskunft-

stellen sowie durch das Informationstelefon im Rathaus möglichst ohne Probleme den richtigen Weg an die richtige Stelle finden zu lassen.

Zu diesen Hilfen zählen neben der Selbstverständlichkeit übersichtlicher Hinweistafeln (mit Aufgliederung der einzelnen Ämter und deren räumliche Zuordnung) insbesondere optische Hilfen in Form von „farbigen Leitwegen“.

Die ersten Beispiele sehr gelungener „Farbhilfen“ lassen sich bei einigen Verwaltungen bereits bewundern. Manchem mag diese Lösung für eine Verwaltung zu unorthodox und „zu verspielt“ erscheinen – von der Bürgerschaft wird sie dankbar (als Zeichen gewandelter Einstellung) angenommen.

## Angebote an bestimmte Teile der Bürgerschaft

Richteten sich die bisher beschriebenen Maßnahmen an die Gesamtheit der Bürger im Gemeindegebiet (bzw. in Ortsteilen), so sollen nachfolgend exemplarisch einige Beispiele dafür dargestellt werden, wie gegenüber bestimmten (wichtigen) Gruppen in der Bürgerschaft für ein enges Miteinander in speziellen Aufgabenerledigungen gesorgt werden kann. Dies kann insbesondere durch die Einrichtung zusätzlicher Gremien erfolgen.

In den meisten Fällen führen die von der Gemeinde zu diesem Zweck eingerichteten bzw. auf Initiative und mit Unterstützung der Gemeinde gewählten Gremien die Bezeichnung „Beirat“.

Die Beiräte haben – wie ihr Name besagt – nur beratende Funktion. Sie bedürfen der amtlichen Anerkennung, da sie ihrem Sinn und Wesen nach mit den gemeindlichen Organen zusammenzuarbeiten haben. In keinem Fall dürfen sich die Beiräte aber als eine Art „Nebenregierung“ verstehen.

### Seniorenbeirat; Seniorenparlament

„Fast immer bringt die Beteiligung der Bürger zumindest eine schärfere Sicht der Probleme mit sich, insbesondere eine klarere Übersicht über die sozialen Aspekte einer Maßnahme“<sup>7)</sup>: Dieses Zitat trifft allgemein, in besonders aus-

geprägter Weise speziell aber auch auf die Mitwirkung der älteren Bürger einer Gemeinde zu.

Die Lösung der mit der Aktivierung und Einbindung sowie Betreuung älterer Menschen zusammenhängenden Fragenkomplexe kann viel besser angegangen werden, wenn die Senioren selbst mithelfen statt diese Überlegungen anderen zu überlassen. Was wissen wir (die Entscheidungsträger in Vertretungskörperschaft und Verwaltung) tatsächlich von den Bedürfnissen der älteren Mitbürger? Wie oft plant man (weil man sich als Jüngerer, noch im aktiven Dienst Stehender in die Wünsche der Älteren eben doch nicht ausreichend genug hineinversetzen kann) an dem eigentlich Wichtigen vorbei und wundert sich dann, wie wenig ein attraktiv scheinendes, in bester Absicht angebotenes Angebot angenommen wird. Allerbeste Erfahrungen lassen zur Einrichtung eines Seniorenbeirates raten (die auch verwendete Bezeichnung „Seniorenparlament“ wirkt vielleicht etwas hochfahrend), der in einem von amtswegen vorbereiteten und durchzuführenden Wahlverfahren (nach den gleichen Grundsätzen wie beim Wahlverfahren bei allgemeinen Kommunalwahlen) direkt oder über Vertrauensleute (die gleichzeitig die Funktion von „Wahlmännern“ ausüben) von allen älteren Bürgern gewählt wird. Die Kandidatenaufstellung (und selbstverständlich damit auch die spätere Arbeit des Seniorenbeirates) sollte parteipolitisch und religiös strikt neutral sein (d. h. es sollen keine Kandidatenvorschläge vonseiten der Parteien und der Kirchen zuge-

<sup>7)</sup> Leclair, Probleme der kleinen Gemeinde, in: Aspekte und Probleme der Kommunalpolitik, S. 276.



lassen werden). Die Kandidaten sollten vielmehr nur von wahlberechtigten älteren Bürgern selbst – und zwar entweder in den vorbereitenden „Ortsteilversammlungen für Senioren“ oder schriftlich (an den Wahlleiter bei der Gemeindeverwaltung) – vorgeschlagen werden dürfen. Zur näheren Erläuterung der Einzelheiten mag das Beispiel eines Ratsbeschlusses zur Einrichtung eines derartigen (mittlerweile erfolgreich tätigen) Seniorenbeirates dienen<sup>8)</sup>:

„1. Es wird ein Seniorenbeirat eingerichtet. – 2. Der Seniorenbeirat soll 7 Mitglieder umfassen, für die persönliche Stellvertreter berufen werden. – 3. Die Mitglieder des Seniorenbeirates sollen im Wege der allgemeinen Wahlen bestimmt werden, an der sich alle Bürger der Stadt, die mindestens 60 Jahre alt sind oder den Status eines Frührentners haben, beteiligen können. (Anmerkung: mit der Altersschwelle 60 Jahre wird sichergestellt, daß auch diejenigen, die kurz vor dem Rentenalter stehen, sich darauf vorbereiten können und als „Bald-Betroffene“ bereits mit einbezogen sind). – 4. Das Wahlverhalten ist so auszugestalten, daß zunächst in jedem städtischen Wahlbezirk (entsprechend der Einteilung der Stimmbezirke bei den Kommunalwahlen) ein Vertrauensmann bzw. eine Vertrauensfrau zu wählen ist. Der Kreis der Vertrauensleute wiederum wählt die ordentlichen und die stellvertretenden Mitglieder des Seniorenbeirates. – 5. Zur Vorbereitung der Wahl der Vertrauensleute ist in den Wahlbezirken jeweils zu einem Treffen der älteren Bürger einzuladen, auf dem über die Vorstellungen zur Bildung des Seniorenbeirates sowie über die Seniorenarbeit allgemein zu informieren ist und außerdem die Vorschläge für die Wahl des Vertrauensmannes/ der Vertrauensfrau des Wahlbezirktes unterbreitet werden sollen. Diese Treffen werden von Mitgliedern des Sozialausschusses und der Verwaltung gemeinsam durchgeführt. – 6. Die eigentliche Wahl der Vertrauensleute soll so vorgenommen werden, daß an einem noch festzusetzenden Tag in jedem Wahlbezirk der Stadt in Anlehnung an die Verfahrensweise der sonstigen Wahlen (Wahllokale, Briefwahl etc.) der Vertrauensmann/-frau bestimmt wird. Auf den Stimmzetteln sind diejenigen Vorschläge enthalten, die auf dem vorbereiteten offiziellen Treffen der älteren Bürger oder auf schriftlichem Wege (an die Stadtverwaltung) unterbreitet worden sind. Der (die)jenige, der die meisten Stimmen

erhält, ist als Vertrauensmann/-frau gewählt; der (die) mit dem zweithöchsten Stimmenanteil gilt als stellvertretender (stellvertretende) Vertrauensmann/-frau. – 7. Dem Seniorenbeirat müssen für seine Arbeit, für seine Sprechstunden und Sitzungen geeignete und zentral gelegene Räumlichkeiten zur Verfügung gestellt werden. – 8. Um die Arbeit des Seniorenbeirates mit der Arbeit des Sozialausschusses zu koordinieren, wird festgelegt, den (die) Vorsitzende(n) des Seniorenbeirates und den (die) Stellvertreter(in) des Seniorenbeirates als stimmberechtigte Bürger in den Sozialausschuß zu berufen. Zu diesem Zweck ist die Zahl der Ausschußmitglieder im Sozialausschuß angemessen zu erhöhen.“

Ist ein derartiger Seniorenbeirat zustande gekommen und stützt er sich in ständigem Beratungsaustausch auf die gewählten Bezirks-Vertrauensleute (die für einen jeweils sehr überschaubaren Gemeindegebietsteil zuständig sind und bei aktiver Wahrnehmung ihrer Aufgabe gleichzeitig die Rolle der Kontaktperson, des Vermittlers und des „Animateurs“ übernehmen); hält er (sofern ihm dies auch umgekehrt ermöglicht wird) auf enge Zusammenarbeit mit der Gemeindeverwaltung, sind ihm auch Verwaltungsmitarbeiter als feste Ansprechpartner benannt, sind seine Sprecher im Fachausschuß (meistens: Sozialausschuß) mit Sitz und Stimme vertreten und werden ihm organisatorische Unterstützungen von der Gemeinde auch tatsächlich gewährt (Räumlichkeiten, Schreibhilfen, Finanzhilfen), so mag es manchen überraschen, welcher Aktivierungsprozeß sich daraus zu entwickeln vermag und wieviel zusätzliche Wissensausstattung Rat und Verwaltung dadurch erfahren.

Viele Einzelhinweise zur Arbeit eines Seniorenbeirates ließen sich hier zusätzlich darlegen, würden aber den Rahmen dieser Darstellung sprengen.

Erwähnt werden sollen nur noch einige der wichtigen regelmäßigen Tätigkeiten eines Seniorenbeirates: Durchführung von Sprechstunden in allen Stadtteilen (evtl. in Verbindung mit Verwaltungsmitarbeitern), Durchführung von Veranstaltungen (Vortragsveranstaltungen, Fahrten, gesellige Zusammenkünfte, Sportkurse – Gymnastik – Schwimmen –, Wanderungen, Firmenbesichtigungen, Weiterbildungskurse etc.), Erarbeitung regelmäßiger Hinweise für seniorengerechte Veranstaltungen, Zusammenstellung eines monatlichen Seniorenprogrammes, Gestaltung von „Seniorenseiten“ in amtlichen Bekanntmachungs- und

<sup>8)</sup> Beschluß des Rates der Stadt Altena (Westf.).



Mitteilungsblättern, Betreuung von Seniorenwerkstätten usw.).

Warum bisher so außerordentlich wenige Gemeinden von dieser umgekehrt so außerordentlich nützlichen, die wirkliche Nähe zu den älteren Bürgern sichernden Einrichtung Gebrauch gemacht haben, ist schwer verständlich. Sollte diese Verhaltensweise dadurch begründet sein, daß eine Verärgerung der in der Betreuung der älteren Bürger ebenfalls engagierten Verbände befürchtet wird, so ist dies aus den gemachten Erfahrungen unbegründet: Der Seniorenbeirat nimmt die Tätigkeiten dieser Verbände am Ort unter seinem „Dach“ mit auf und führt auch den Verbandsangeboten zusätzliche Interessenten zu; er koordiniert und regt weitere Aktivitäten allgemein an; er unterstützt Verbände und hindert sie nicht.

### **Jugendrat; Jugendparlament**

Eine gleiche Einrichtung wie für die Senioren drängt sich bei erster Betrachtung auch für den Bereich der jungen Mitbürger (d. h. der Altersgruppen von ca. 12–18 Jahren) auf. Einzelne (aber wenige) Gemeinden haben in unterschiedlichem Verfahren deshalb auch den Versuch unternommen, ein „Jugendparlament“ einzurichten und am Leben zu erhalten. Mir ist allerdings kein Beispiel einer Gemeinde bekannt, in der diese Einrichtung über längere Zeit aufrecht erhalten bleiben konnte.

Die Gründe hierfür liegen auf der Hand: einerseits verlangt der Sinn einer solchen Einrichtung nach Kontinuität der Arbeit, andererseits herrscht bei den Jugendlichen der betreffenden Jahrgänge eine außerordentlich hohe Fluktuation in der Mitarbeit (zwangsläufig bedingt durch Schulwechsel, Berufsausbildungen, stark wechselnde Interessen usw.).

Die Institution eines „Jugendbeirates“/„Jugendparlamentes“ erscheint daher nicht als hoffnungsvoller Weg. Es muß nach anderen Möglichkeiten gesucht werden, die Anregungen der jungen Mitbürger institutionell aufzunehmen, um auch „jugendnah“ zu arbeiten und die entsprechenden Angebote richtig auszuwählen.

Aus den Erfahrungen mehrerer Orte empfiehlt sich, ein Gremium zu bilden, das sich aus Sprechern der Besuchergruppen der Jugendbegegnungsstätten ebenso zusammensetzt wie aus Vertretern des Stadtjugendringes und gegebenenfalls auch aus Sprechern der Besuchergruppen nichtkommunaler Begegnungsstätten. Das Gremium sollte ergänzt werden durch die

Leiter der Jugendbegegnungsstätten (Heime der offenen und der teiloffenen Tür) und durch den für die Jugendarbeit zuständigen Mitarbeiter der Gemeindeverwaltung (Stadtjugendpfleger, Jugendamtsleiter). Über ein solches Gremium kann ein regelmäßiger Meinungsaustausch mit den Jugendlichen (die an der Vereinarbeit und/oder den Angeboten der kommunalen Begegnungsstätten teilnehmen) erreicht und eine sehr konstruktive Zusammenarbeit mit der Verwaltung ermöglicht werden. Es kann durchaus angebracht sein, daß dieses ständige Beratungsgremium einige unmittelbare Verwaltungsbefugnisse übertragen erhält. Das geschilderte Beratungsgremium hindert nicht die in einigen Jugendbegegnungsstätten eingerichteten „Selbstverwaltungsrechte“: dort, wo Heimräte o. ä. gebildet worden sind, sind deren Vorsitzende Mitglieder des Beratungsgremiums.

### **Ausländerrat; Kontaktebenen zu ausländischen Mitbürgern**

Viele Gemeinden sind Wohnsitz einer größeren Anzahl ausländischer Mitbürger, für die die jeweilige deutsche Gemeinde die zweite Heimat geworden ist, deren Kinder in die Schulen der Gemeinde oder in die Kindergärten gehen, die die Einkaufsmöglichkeiten in der Gemeinde wahrnehmen, zu den Ärzten der Gemeinde gehen, das Einwohnermeldeamt der Gemeinde benötigen, Ärger mit einem Vermieter haben oder eine Wohnung suchen – alles Lebensumstände wie bei einem Gemeindebürger deutscher Nationalität auch. Bei der Wahl zur Gemeindevertretung, die über viele Einrichtungen des öffentlichen Lebens entscheidet, dürfen diese ausländischen Mitbürger jedoch nicht an die Urne gehen und keiner ihrer Landsleute kann zum Mandatsträger gewählt werden; das deutsche Wahlrecht schließt sie vom Wahlrecht auch in kommunalen Angelegenheiten aus.

Um hier Abhilfe zu schaffen, sind mehrere Gemeinden dazu übergegangen, Ausländerparlamente, Ausländerbeiräte oder sog. Koordinierungskreise für ausländische Mitbürger einzurichten, die die Vorstellungen der am Ort lebenden ausländischen Mitbürger in die Entscheidungen der Gemeinde einbinden sollen. Die Schaffung derartiger Einrichtungen wird von den einzelnen Bundesländern (und von der Bundesregierung selbst) angeregt und teilweise sogar konkret empfohlen.

Für die Ausformung bestehen alternativ drei grundsätzliche Wege. Erster Weg: Einrichtung



eines „Ausländerparlamentes/Ausländerrates“ über freie, gleiche, geheime und direkte Wahl unter Einbeziehung aller ausländischen Mitbürger (über 18 Jahre) am Ort. – Zweiter Weg: Einrichtung von „Nationalitätenräten“ (d. h. Vertretungen der im Gemeindegebiet vorhandenen und zahlenmäßig ins Gewicht fallenden Nationalitätengruppen) im Wege der direkten Wahl. Die Sprecher der so gewählten Gremien wenden sich mit ihren Vorstellungen unabhängig voneinander an die Gemeinde, können aber auch einen gemeinsamen Koordinierungskreis bilden, der sich einheitlich an die Gemeinde wendet. – Dritter Weg: Bildung eines Koordinierungskreises für ausländische Mitbürger, der sich sowohl aus Vertretern der am Ort ansässigen ausländischen Mitbürger als auch aus Vertretern der für Anliegen der ausländischen Mitbürger wichtigen Verwaltungsstellen, Verbänden und Institutionen (Arbeitgeberverband, Gewerkschaften, evangelische und katholische Kirche, Rotes Kreuz, Arbeiterwohlfahrt und Caritas, Stadtsportverband, Arbeitsamt, Ordnungsamt, Polizei, Mieterbund, Hauseigentümergeverein etc.) zusammensetzt. Die Vertreter der Ausländergruppen werden (auf Grund ihrer Sprachkenntnisse, auf Grund bisherigen Zusammenwirkens, auf Grund ihrer Rolle innerhalb der Nationalitätengruppe) von der Gemeinde berufen, nicht aus dem Kreise der ausländischen Mitbürger heraus direkt gewählt.

Der 1. Weg hat sich offenbar nirgendwo endgültig bewährt, weil die zur Vorbereitung der Einrichtung notwendigen Wahlverfahren, die bei der Durchführung der Vertretungsarbeit zu beobachtenden Sprachschwierigkeiten und Rivalitäten, die Fluktuation unter den gewählten Vertretern und letztlich auch ein mangelndes gemeinsames Interesse für die Breite der behandelten (oder eigentlich zu behandelnden) Angelegenheiten nie eine wirklich wirksame Plattform entstehen ließ. Manchesmal sind die Gemeinden wegen grundsätzlich unterschiedlicher Auffassungen über das Wahlverfahren nicht einmal über die Vorbereitung der Wahl hinausgekommen.

Die Probleme des ersten Weges werden bei Anwendung des zweiten Weges erheblich gemindert: hier entschärfen sich viele hindernde Gegensätze dadurch, daß die Nationalitätengruppen unter sich bleiben und dadurch eher gemeinsame Meinungen und Anregungen ausbilden können. Die Nachteile dieses Weges liegen allerdings auf der Hand: auf sich gestellt, entwickeln die einzelnen Nationalitäten natürlich ein viel geringeres gemeinsames

Verantwortungsgefühl; die bestehenden, aber durch getrennte Beratungen zunächst ausgeklammerten unterschiedlichen Auffassungen sind weiter in der Welt. Auch dieser Weg bringt keine befriedigende Lösung.

Solange im Gesetzeswege die Einführung des Kommunalwahlrechtes für Ausländer nicht ermöglicht worden ist, muß unter den gegebenen Bedingungen der dritte Weg als der günstigste erscheinen: Hier wird in einem regelmäßig beratenden, von der Gemeinde berufenen Gesprächskreis sehr viel Sachkunde zusammengeführt, alle denkbaren Gesichtspunkte in die Beratung mit einbezogen, eine unmittelbare Kontaktschiene zu den zuständigen Behörden hergestellt (nicht nur zur Kommunalverwaltung) und eine hohe Kontinuität der Arbeit des Gremiums ermöglicht. Eine Verbindung zwischen dem zweiten und dem dritten Weg ist dadurch denkbar, daß die Repräsentanten der Nationalitätengruppen zwar durch Wahl von ihren Landsleuten direkt bestimmt werden, aber bestimmte (von der Gemeinde festzulegende) persönliche Voraussetzungen (wie z. B. gute Sprachkenntnisse, längere Aufenthaltsdauer am Ort etc.) mitbringen müssen. Die Einrichtung eines Koordinierungskreises ist die z. Z. am häufigsten anzutreffende Form der Beteiligung der ausländischen Mitbürger am kommunalen Geschehen.

Gerade angesichts des Umstandes, daß immer mehr ausländische Mitbürger immer länger in unseren Gemeinden bleiben und – aus verschiedenen Gründen – die deutsche Staatsbürgerschaft nicht beantragen, hat das Erfordernis, unter „bürgernaher“ Aufgabenerledigung auch „ausländernahe“ kommunale Arbeit zu verstehen, noch stärkeres Gewicht.

Die Gemeinden sollten sich daher bemühen, neben der eben beschriebenen „Einrichtung des Dialoges“ auch folgende zwei Maßnahmen zur Selbstverständlichkeit werden zu lassen:

1. Einrichtung einer Beratungsstelle für ausländische Mitbürger (im Rathaus oder – oftmals noch günstiger – an anderer zentraler Stelle im Ort), in dem Landsleute (Sozialbetreuer sowie/oder von der jeweiligen Gemeinde voll eingestellte oder als Honorarkräfte tätige und geschulte Mitarbeiter) zu Hilfen aller Art (von Übersetzungen über Mithilfe bei Formularbewältigung bis hin zur Absprache und Begleitung von Behördenterminen) zur Verfügung stehen. Bei kleineren und mittleren Gemeinden brauchen solche Beratungs- und Kontaktstellen wöchentlich nur stundenweise besetzt zu sein.



2. Einsetzung eines Verwaltungsbeauftragten für ausländische Mitbürger (d. h. eines federführend für die Koordinierung der verschiedenen, damit zusammenhängenden Sachbereiche beauftragten Verwaltungsmitarbeiters), der Anlaufstelle für alle Anregungen und Fragen anderer Behörden, Verbände und der Ausländergruppen selbst zu sein hat und aus diesen Erkenntnissen heraus in die eigene Verwaltung hineinwirken soll.

### Der Notwendige Lernprozeß

Die hier beschriebene Suche nach mehr Bürgernähe ist als ein ständiger Lernprozeß zu begreifen, der von der Frage geprägt ist, auf welchem Wege eine möglichst hohe Identität zwischen der kommunalen Selbstverwaltung (den „Regierenden“) und ihren Bürgern (den „Regierten“), ein möglichst hohes Maß an gemeinsamen Überzeugungen und Wertvorstellungen, erreicht werden kann.

● Bürgernähe Aufgabenerledigung ist – anders als fast alle übrigen Vorhaben, die im kommunalen Bereich anzupacken sind – in ihrer Erfolgsmessung schwer zu bilanzieren. Sie kann zu keinem Zeitpunkt – wie dies bei anderen Vorhaben üblich ist – als „durchgeführt“ abgehakt werden: sie verlangt vielmehr nach täglich neuer Erfüllung.

● Bürgernähe Aufgabenerledigung fordert die ständige Weiterentwicklung der Mittel und Formen, mit denen der Dialog und die Zusammenarbeit mit den Bürgern am zweckmäßigsten und sinnvollsten geführt und noch zusätzlich belebt werden kann.

● Bürgernähe Aufgabenerledigung erfolgt aus der Einsicht, daß wir angesichts der zahlreichen ungelösten Probleme die Lösung nicht nur von denen erwarten können, die im Bund, in den Ländern und Gemeinden als Mandatsträger oder als Verwaltung offizielle Verantwortung inne haben. Im schnellen Fluß der Entwicklung lassen sich die immer neu auf uns zukommenden Aufgaben nur vollbringen, wenn es gelingt, mehr Bürger am Gemeinwesen zu interessieren, in ihnen Verantwortungsgefühl zu erwecken und sie an der Bewältigung der Probleme zu beteiligen.

● Bürgernähe Aufgabenerledigung kann ihrem Sinn nach niemals aus einem einzigen Akt bestehen, sondern erfordert permanente Öffnung der kommunalen Entscheidungsträger zu den Bürgern und eröffnet erst dadurch die Gelegenheit zu einem wechselseitigen Lern- und Beeinflussungsprozeß<sup>9)</sup>.

Bürgernähe Aufgabenerledigung muß aber auch die Sicherheit und ständige Obhut darüber einschließen, daß alle Wege der Beteiligung des Bürgers nicht das Prinzip der repräsentativen Demokratie schwächen dürfen. Die Gemeinden müssen vielmehr Beteiligungsmechanismen wählen, die langfristig der modernen Gesellschaftsstruktur angepaßt sind, ohne solche Gefahren auszulösen.

● Bürgernähe Aufgabenerledigung rechtfertigt erst das Bestehen der kommunalen Selbstverwaltung: wo Mitgestaltungsbereitschaft der Bürger und Mitgestaltungsmöglichkeiten gänzlich fehlen würden, müßte man konsequenterweise im Interesse einer klaren Gliederung der öffentlichen Verwaltung die kommunale Verwaltung in die staatliche Verwaltung eingliedern – ohne Beteiligung der Bürger wäre eine Selbstverwaltung (selbst, wenn sie formal noch bestünde) nur eine leere Fassade<sup>10)</sup>.

● „Mehr Bürgernähe!“ darf daher nicht bloß ein Aufruf in den kommunalpolitischen Grundsatprogrammen der Parteien bleiben, sondern muß ein aus tiefer Überzeugung formulierter (und vorgelebter!) Leitsatz aller derjenigen sein, die in den Kommunen die Verantwortung tragen. Die Frage: „Ist eine kommunale Selbstverwaltung unabdingbar auf die Beteiligung der Bürger angewiesen oder ist das Fachpersonal der kommunalen Verwaltungsbehörden nicht auch ohne diese zu einer hinreichenden effektiven und sachgerechten Verwaltung der Kommunen fähig?“<sup>11)</sup> sollte dann keine Frage mehr sein!

<sup>9)</sup> Naumann, Formen und Möglichkeiten der Bürgerbeteiligung am gemeindlichen Entscheidungsprozeß, in: Aspekte und Probleme der Kommunalpolitik, S. 236.

<sup>10)</sup> Ziegler, Bürgerbeteiligung in der kommunalen Selbstverwaltung, in: Schriften zur öffentlichen Verwaltung (Bd. 6), S. 65.

<sup>11)</sup> Ziegler, a. a. O., S. 64.



# Öffentlichkeitsarbeit als kommunale Pflichtaufgabe

## I. Volkssouveränität setzt Öffentlichkeitsarbeit voraus

Nach Art. 20 GG geht in der Bundesrepublik alle Staatsgewalt vom Volke aus. Diese Staatsgewalt wird vom Volke in Wahlen und Abstimmungen und durch besondere Organe der Gesetzgebung, der vollziehenden Gewalt und der Rechtsprechung, ausgeübt. Volkssouveränität und Ausübung der Staatsgewalt durch Wahlen und Abstimmungen, also durch einen Akt des Auswählens, setzen einen zum Entscheiden und Auswählen befähigten Bürger voraus. Daß diese Befähigung ganz wesentlich von den Möglichkeiten abhängt, Informationen über die zur Entscheidung stehenden politischen Alternativen zur Verfügung zu haben, bedarf wohl keiner weiteren Erläuterung. Man mag einen Staat unter vielen Gesichtspunkten und nach vielen Kriterien beurteilen; seine demokratische Qualität jedenfalls hängt ganz ursächlich davon ab, wie leicht dem Bürger der Zugang zu den im politischen Leben entscheidungsrelevanten Informationen gemacht wird. Die Leichtigkeit des Zugangs zu Informationen allein ist jedoch keineswegs ausreichend. Zur Entscheidungsfähigkeit gehört notwendigerweise die Fähigkeit zur Informationsverarbeitung dazu. Dies bedeutet, daß möglichst viele Bürger möglichst gut in der Lage sein sollen, einen Problemzusammenhang zu durchschauen und die Bedeutung einer Information in diesem Zusammenhang zu erkennen.

Die Idee der Volkssouveränität und ihre Manifestation in allgemeinen Wahlen, bei denen alle Bürger gleiches Stimmrecht haben, setzt also größte Bereitschaft und Fähigkeit zur Informationsweitergabe und Informationsaufnahme im Verhältnis zwischen den Verwaltern der Politik und den Staatsbürgern voraus.

Nach diesen Vorüberlegungen wird unter Verwendung des aus ‚Sender‘ und ‚Empfänger‘ bestehenden informationstheoretischen Grundmodells kommunale Öffentlichkeitsarbeit wie folgt definiert: Kommunale Öffentlichkeitsarbeit ist das Bemühen einer Gemeindeverwaltung, Informationen über ihre Verwaltungstätigkeit und ihre Planungsabsichten sach- und problemgerecht weiterzugeben, und

zwar so, daß diese Informationen eine möglichst große Zahl von Bürgern erreichen und in dem oben beschriebenen Sinne verarbeitet werden können. Kommunale Öffentlichkeitsarbeit in diesem Verständnis ist also kein Selbstzweck sondern das Mittel, „die Einwohner und Bürger besser über die Tätigkeit ihrer Gemeinde zu informieren und dem interessierten Bürger mehr Beteiligungsmöglichkeiten anzubieten, ohne daß der Grundsatz der repräsentativen Demokratie berührt wird.“ Dies wird als eines der Hauptziele der 1974 novellierten Gemeindeordnung von Rheinland-Pfalz genannt.

Bei diesem Verständnis von kommunaler Öffentlichkeitsarbeit ist es letztendlich unerheblich, ob sie als freiwillig übernommene, gesetzlich zugelassene oder gesetzlich zugewiesene Selbstverwaltungsangelegenheit (Pflichtaufgabe) durchgeführt wird. Sie müßte prinzipiell immer mit denselben Maßstäben gemessen werden. Auch hier besteht jedoch eine Kluft zwischen prinzipiell Wünschbarem und tatsächlich Machbarem. Wir wollen uns daher im folgenden weniger mit dem beschäftigen, was an sich aus der demokratischen Staatstheorie ableitbar an Öffentlichkeitsarbeit zu leisten wäre, sondern mit dem, wozu die Gemeinden aufgrund der augenblicklichen Gesetzeslage verpflichtet sind, wie die Gemeinden diesen Pflichten im Rahmen ihrer Selbstverwaltung nachkommen und welche Probleme sich dabei ergeben.

Aus den einschlägigen Gesetzen, die den Kommunen eine wie immer geartete Informationspflicht auferlegen, ergeben sich unterschiedlich intensive Arten gesetzlich vorgeschriebener Öffentlichkeitsarbeit. Dabei sind drei Stufen zu unterscheiden:

- die Unterrichtung
- die Unterrichtung plus Aussprache
- Unterrichtung plus Anhörung

Diese drei Formen werden im Folgenden etwas näher beschrieben.



Soweit es sich nicht um bundesgesetzliche Regelungen handelt, beziehe ich mich auf Vorschriften der Gemeindeordnung von Rheinland-Pfalz, die im Jahre 1974 in einigen wichtigen Punkten novelliert wurde, bzw. auf die Praxis der Stadtverwaltung Mainz. In dem vom Deutschen Gemeindeverlag herausgegebenen „Kommunalbrevier Rheinland-Pfalz“, das ausweislich seiner Autoren als „regierungsamtliche“ Interpretation aufzufassen ist, heißt es: „Eines der Hauptziele der neuen Gemeindeordnung ist es, die Einwohner und Bürger besser über die Tätigkeit seiner Gemeinde zu informieren und dem interessierten Bürger mehr Beteiligungsmöglichkeiten anzubieten, ohne daß der Grundsatz der repräsentativen Demokratie – d. h. die entscheidende Verantwortlichkeit liegt beim Gemeinderat und Bürgermeister – berührt wird“. Auf dieses Ziel hin sind offensichtlich einige Vorschriften des dritten Abschnittes der rheinland-pfälzischen Gemeindeordnung konzipiert, der die Überschrift „Einwohner und Bürger“ trägt. So heißt es beispielsweise im § 15, Abs. 1: „Die Gemeindeverwaltung hat die Einwohner über wichtige Angelegenheiten aus dem Bereich der örtlichen Verwaltung in geeigneter Form zu unterrichten.“ In der Tat, diese *Vorschrift* ist neu. Sie holt allerdings lediglich eine schon immer bestehende Praxis ein, der nun im Nachhinein die Ehre der Legitimation durch die Gemeindeordnung zuteil wird. Das was die Gemeinden schon immer getan haben, wird jetzt zur Pflichtaufgabe erklärt. Sicherlich wird es für einen weiten Bereich aus dem Spektrum der kommunalen Angelegenheiten unter der Bürgerschaft einer Stadt politisches Einverständnis darüber geben, was im Sinne dieser

Vorschrift „wichtige Angelegenheit“ ist. Geringer ist das Maß der Übereinstimmung jedoch bezüglich der Form, die in einem konkreten Fall als geeignet angesehen wird. In den Zweifelsfällen entscheidet nach dieser Vorschrift der Bürgermeister als Leiter der Gemeindeverwaltung.

Diese Unterrichtung kann außer durch amtliche Bekanntmachungen und die übliche Form der Pressemitteilung natürlich auch durch Inserate geschehen. So behandelt beispielsweise die Stadt Mainz jeden Monat einmal auf einer Sonderseite im Anzeigenteil der Zeitung ein bestimmtes Thema, z. B. die Situation der Schwimmbäder, Probleme des Nahverkehrs, das Angebot der öffentlichen Büchereien und ähnliches. Diese Form der Unterrichtung ist zweifellos eine der wesentlichen Grundlagen kommunaler Öffentlichkeitsarbeit im Sinne sachlicher Information — wenn es gelingt, den Drang nach werbender Selbstdarstellung im Zaume zu halten. Gleichwohl ist anzumerken, daß solche Information sich als „Verlautbarung“ einer Behörde der unmittelbaren Auseinandersetzung mit dem Bürger entzieht. Stellungnahmen auf derartige Informationen in Form von Briefen an die Verwaltung bzw. als Leserbrief an die Zeitung bleiben die seltene Ausnahme. Bei dieser Form der Information hat der „Sender“ eine absolut unzureichende Kontrolle darüber, ob die Information im gewünschten Sinne angekommen ist und wie sie verarbeitet wurde. Kommunale Öffentlichkeitsarbeit kann daher bei dieser Form der Information nicht stehen bleiben, sie muß einen unmittelbaren Kontakt mit dem Bürger suchen.

## III. Unterrichtung und Aussprache

Diesen Kontakt schaffen alle Formen der Öffentlichkeitsarbeit, die den Angesprochenen unmittelbar Gelegenheit geben, sich zu den Informationen und Darlegungen der Verwaltung zu äußern. Prototyp dieser Form von Öffentlichkeitsarbeit ist die Bürgerversammlung. Sie gehört in vielen Städten, auch in Mainz, zu den bereits klassisch zu nennenden Formen kommunaler Öffentlichkeitsarbeit. Ihr Wert ist darin zu sehen, daß sie dem Bürger die Möglichkeit gibt, nachzufragen und in einen Dialog mit der Verwaltung einzutreten.

Die Erfahrungen mit Bürgerversammlungen sind ganz überwiegend positiv, vor allen Dingen dann, wenn es um die lokalen Probleme einzelner Stadtteile geht. Sehr viel schwieriger ist es bereits, beispielsweise den Haushaltsplan, die mittelfristige Finanzplanung oder den Flächennutzungsplan in einer Bürgerversammlung zu behandeln. Dies hängt damit zusammen, daß derartige Planungen sehr komplexer Natur sind, daher in ihren Zusammenhängen für den „normalen“ Bürger schwer durchschaubar bleiben und der einzelne Bürger



sich nur in ganz wenigen Einzelfragen direkt betroffen fühlt.

Auch diese Form der Öffentlichkeitsarbeit ist seit 1974 als kommunale Pflichtaufgabe in der rheinland-pfälzischen Gemeindeordnung festgelegt. Ihr § 16 schreibt vor, daß einmal im Jahr eine solche Bürgerversammlung stattzufinden hat, im übrigen nach Bedarf stattfinden soll. Sie ist vom Bürgermeister einzuberufen, der die Tagesordnung, den Ort und die Zeit festlegt. Allerdings kann auch der Gemeinderat mit der Mehrheit der gesetzlichen Zahl seiner Mitglieder beschließen, daß der Bürgermeister zu einem bestimmten Gegenstand eine Bürgerversammlung einzuberufen hat.

Trotz der oben bereits erwähnten Vorteile gegenüber der Unterrichtung sollte man nüchtern feststellen, daß auch die Bürgerversammlung als Informationsmedium stärker den Informa-

tionsabsichten der Gemeindeverwaltung entgegenkommt als dem Informationsbedürfnis der Bürger. Dies liegt in der „Technik“ der Bürgerversammlung bzw. ist in der „Natur der Sache“, wie die Juristen sagen würden, begründet.

Die Ursache dafür ist vor allen Dingen in der nur schwer korrigierbaren Tatsache zu suchen, daß die Verwaltung durch ihre Experten über einen von den meisten Bürgern nicht einzuholenden Informations- und Wissensvorsprung verfügt. Dieser Effekt wird noch verstärkt durch die Tatsache, daß die Verwaltung sich frühzeitig über den Gegenstand einer Bürgerversammlung einigen kann, um dadurch eine möglichst lange Vorbereitungszeit zu haben, daß aber die öffentliche Bekanntmachung über den Gegenstand nicht früher als eine Woche vor dem angesetzten Termin zu erfolgen braucht.

## IV. Unterrichtung und Anhörung

Über die Bürgerversammlung mit ihrer Möglichkeit zur Aussprache hinausgehend ist die Form der Öffentlichkeitsarbeit, die aus Unterrichtung und Anhörung besteht. Diese über die Bürgerversammlung hinausgehende Qualität von Unterrichtung und Anhörung ergibt sich etwa daraus, daß z. B. das Städtebauförderungsgesetz und das Bundesbaugesetz sie zu Bestandteilen des Verfahrens beim Erlaß einer kommunalen Satzung macht.

### 1. Unterrichtung und Anhörung nach § 2 a) BBauG

Ich möchte mit dem beginnen, was der § 2 a) des neuen Bundesbaugesetzes den Gemeinden an Öffentlichkeitsarbeit zwecks Bürgerbeteiligung auferlegt. § 2 a) BBauG bestimmt, daß

- die Gemeinde die allgemeinen Ziele und Zwecke der Bauleitplanung öffentlich darzulegen hat,
- allgemein Gelegenheit zur Äußerung und Erörterung (Anhörung) zu geben ist,
- öffentliche Darlegung und Anhörung in geeigneter Weise und möglichst frühzeitig zu erfolgen haben,
- die voraussichtlichen Auswirkungen der Planung aufzuzeigen sind,
- sich wesentlich unterscheidende Planungsalternativen aufgezeigt werden sollen, soweit sie in Betracht kommen.

Regelungen, in welcher Weise die inhaltlich so festgelegte Bürgerbeteiligung erfolgen soll, überläßt der Bundesgesetzgeber im Absatz 3 des § 2 a) ausdrücklich den Gemeinden. Eine Bewertung dieser sonst ungewohnten staatlichen Zurückhaltung angesichts einer Möglichkeit, in den kommunalen Bereich hineinzuführen, muß ich mir in diesem Zusammenhang versagen. Hier kommt es mir darauf an, in Erinnerung zu rufen, daß die Möglichkeiten, die Bürger an der Bauleitplanung zu beteiligen, nach dem neuen Bundesbaugesetz sehr viel weitergehen als nach dem alten. Nach der Praxis des alten Rechtes hatten die Bürger in aller Regel lediglich die Möglichkeit, das in bunten Farben zu Papier gebrachte Ergebnis eines mehr oder weniger vielschichtigen Planungsprozesses zu bestaunen und je nach dem Grad ihrer Zufriedenheit mit diesem Ergebnis Bedenken und Anregungen vorzubringen. Wir müssen heute zugestehen, daß den Einwirkungsmöglichkeiten des durchschnittlich gebildeten, nicht organisierten Bürgers ein sehr enger Rahmen gezogen war und daß diese Tatsache in Verbindung mit den äußeren Umständen der Wahrnehmung dieses Mitwirkungsrechtes nicht dazu angetan war, eine große Zahl von Bürgern für die Wahrnehmung dieses Rechtes zu begeistern. Es verwundert daher nicht, daß eine Meinungsumfrage des EMNID-Institutes ergab, nur 10 % der Bürger hätten je einmal einen ausgelegten Bebau-



ungsplanentwurf angesehen und 30 % der Befragten wußten nicht einmal, daß es bei der Aufstellung von Bebauungsplänen ein Beteiligungsverfahren für die Bürgerschaft gab.

Dies darf man nicht vergessen, wenn man die Wirksamkeit der neuen Bestimmungen nur wenige Monate nach ihrem Inkrafttreten beurteilen will.

Den Spielraum, den der Gesetzgeber den Gemeinden bei der Wahrnehmung ihrer Öffentlichkeitsarbeit als kommunaler Pflichtaufgabe läßt, hat die Stadt Mainz in ihrer Dienstanweisung über die Aufstellung und Änderung von Bauleitplänen wie folgt ausgefüllt:

## **2. Beteiligung der Bürger an der Bauleitplanung gem. § 2 a) BBauG in Mainz**

### *Verfahren*

Im Regelfall findet beim Bauleitplanverfahren die Beteiligung im „Standardverfahren“ statt, soweit nicht der Bauausschuß die „erweiterte Beteiligung“ beschlossen hat.

#### a) Standardverfahren

— Beim Standardverfahren geht der Planaufstellungsbeschluß und der Beschluß in Planstufe I der Beteiligung der Bürger voraus.

— Der Bauausschuß kann festlegen, daß schon nach dem Planaufstellungsbeschluß die Beteiligung der Bürger erfolgt.

Die Federführung liegt beim Stadtplanungsamt.

#### b) Erweiterte Beteiligung bei wichtigen Planungen

— Der Stadtvorstand schlägt dem Bauausschuß diese Verfahrensweise vor.

— Die Federführung liegt beim Baudezernenten in Abstimmung mit dem Oberbürgermeister.

#### c) Keine Beteiligung gem. § 2 a) Abs. 4 BBauG

Der Bauausschuß und der Stadtrat entscheiden, ob keine Bürgerbeteiligung durchgeführt wird.

### *Veröffentlichung des Beteiligungstermines*

Die Einladung zur Anhörung und Erörterung gem. § 2 a) BBauG findet wie folgt statt:

a) Hinweisanzeige im Lokalteil der Allgemeinen Zeitung Mainz

b) Amtliche Bekanntmachung in der Mainzer Allgemeinen Zeitung mit Veröffentlichung einer Planskizze und Beschreibung der Ziele und Zwecke der Planung

c) Veröffentlichung in den wöchentlich erscheinenden Ortsteilzeitungen

d) Aushang am schwarzen Brett in den betreffenden Stadtteilen, im Rathaus und in der Zitadelle, Bau A

e) Die Fraktionen des Stadtrates und die Mitglieder des betroffenen Ortsbeirates erhalten eine besondere Einladung.

Die Terminfestlegung und die Reservierung der benötigten Räumlichkeiten erfolgt durch das Stadtplanungsamt. Die Einladung erfolgt durch die Bauverwaltung. Zwischen ihr und dem Anhörungs- und Erörterungstermin sollen in der Regel sieben Kalendertage liegen.

In besonders gelagerten Einzelfällen kann über die vorgenannten Veröffentlichungen und Einladungsnormen hinausgegangen werden.

### *Ort und Zeit der Anhörung*

Ort ist der jeweilige Stadtteil. Für den Bereich der Innenstadt findet die Anhörung und Erörterung im Rathaus statt. In der Regel beginnt die Darlegung und Anhörung um 17.00 Uhr. Sie endet nach Ablauf einer Stunde, wenn sich mangels Beteiligung die Darlegung erübrigt.

Kann die Darlegung und Anhörung in einem Termin nicht abgewickelt werden, ist nach Möglichkeit sofort ein Fortsetzungstermin festzulegen. Ist dies nicht möglich, muß der neue Termin rechtzeitig bekanntgemacht werden. Im Rahmen der erweiterten Beteiligung legt die Verwaltung die Räumlichkeiten von Fall zu Fall fest.

### *Durchführung der Anhörung und Erörterung*

Die öffentliche Darlegung, Anhörung und Erörterung erfolgen grundsätzlich in einem Termin. Weitere Termine sind auf Wunsch der Bürger möglich. Vor Beendigung der Veranstaltung ist zu fragen, ob eine Bedenkfrist gewünscht wird. Diese Frist ist auf 14 Tage zu begrenzen. Innerhalb dieser Frist stehen die Gebietssachbearbeiter während der Publikumsstunden zur Verfügung.

Bei der Darlegung ist darauf hinzuweisen, daß

a) die vorgestellten Skizzen noch keine endgültige Planung darstellen,



b) die Träger öffentlicher Belange noch nicht gehört wurden

und deshalb Planänderungen möglich sind.

Bei den Erörterungsterminen ist, in Abstimmung mit dem zuständigen Abteilungsleiter des Stadtplanungsamtes, der in Rede stehende Planentwurf aufzuhängen. Die sich aus ihm ergebenden Auswirkungen, Ziele und Zwecke der Planung sind darzulegen. Soweit sich wesentlich unterscheidende Lösungen für die Neugestaltung der Entwicklung eines Gebietes aufzeigen, müssen diese auf Plänen dargestellt und erläutert werden. Teil des vorzustellenden Planmaterials ist grundsätzlich der entsprechende Ausschnitt des Flächennutzungsplanes. Das in der öffentlichen Darlegung vorzulegende Planmaterial ist dem Baudezernenten oder dem hierzu Beauftragten rechtzeitig vorzulegen.

#### *Ausführungen der Bürger bei der Anhörung und Erörterung*

Alle wesentlichen Anregungen werden durch einen Mitarbeiter der federführenden Stelle protokolliert. Das Protokoll über den Ablauf des Bürgerbeteiligungsverfahrens ist Bestandteil der künftigen Vorlagen an den Stadtvorstand, Bauausschuß und Stadtrat. Fragen der Bürger, die innerhalb der Veranstaltung nicht beantwortet werden können, werden in angemessener Zeit schriftlich beantwortet, wenn dies gewünscht wird.

Das Protokoll ist dem Baudezernenten – über den Amtsleiter – mit einer fachlichen Stellungnahme vorzulegen. Er entscheidet über eine erneute Vorlage in Planstufe I im Stadtvorstand und im Bauausschuß.

Erfahrungen mit dieser Regelung liegen, wenn auch sicher noch nicht abschließend, vor. Seit Inkrafttreten des Gesetzes wurde sie in insgesamt 50 Verfahren der verbindlichen Bauleitplanung angewendet. Die Teilnehmerzahlen bei den Informations- und Erörterungsterminen schwanken zwischen 20 und 150. Dabei ist jetzt schon festzustellen, daß die Beteiligungszahlen umso höher sind, je stärker ein Planungsvorhaben bereits vor der Anhörung in der Öffentlichkeit diskutiert wurde und je höher das Bildungsniveau in den betroffenen Stadtteilen ist. Man kann sich daher der Erkenntnis nicht entziehen, daß auch diese noch so gut gemeinten Formen der kommunalen Öffentlichkeitsarbeit wiederum im wesentlichen nur die Schichten erfassen, die auch früher schon wußten, sich Gehör zu verschaf-

fen. Insofern sind die eigentlichen Probleme nicht gelöst und von kommunaler Seite aus auch nicht zu lösen. Ich komme darauf noch einmal zurück.

Es hat sich ferner gezeigt, daß diese Form der Öffentlichkeitsarbeit neue Anforderungen an die Mitarbeiter einer Kommunalverwaltung stellt.

### **3. Unterrichtung und Anhörung nach dem Städtebauförderungsgesetz**

Vorbereitet durch die teilweise heftige Diskussion über den Zustand und die Zukunft unserer Städte trat 1971 das Städtebauförderungsgesetz in Kraft, das für ganz bestimmte städtebauliche Maßnahmen eine Beteiligung der Betroffenen am Planungsgeschehen fordert und damit die Städte vor die Aufgabe stellt, neue Formen ihrer Öffentlichkeitsarbeit zu entwickeln. An mehreren Stellen, besonders aber in § 9, fordert das Städtebauförderungsgesetz die Gemeinden auf, mit den Eigentümern, den Mietern, Pächtern und anderen Nutzungsberechtigten die beabsichtigte Neugestaltung des Sanierungsgebietes und die Möglichkeiten ihrer Beteiligung an der Durchführung der Sanierung zu erörtern.

Ferner soll den Arbeitnehmern der Betriebe im Sanierungsgebiet Gelegenheit gegeben werden, sich zur Neugestaltung des Sanierungsgebietes zu äußern. Im Städtebaubericht der Bundesregierung aus dem Jahre 1975 heißt es dazu (Seite 72): „Die rechtlichen Vorschriften des Städtebauförderungsgesetzes zur bürgerschaftlichen Beteiligung geben den Gemeinden ausreichenden Spielraum für experimentelle Formen dieser Beteiligung. In der Praxis haben sich mehr oder weniger institutionalisierte Formen herausgebildet, die von ständigen Sanierungsbeiräten über Stadtforen bis hin zu einem breiten Spektrum durch Bürgerinitiativen eröffnete Aktionsformen reichen. Die bisherigen Erfahrungen rechtfertigen nicht die Befürchtung, daß die angestrebten Ergebnisse bürgerschaftlicher Beteiligung wegen der weitgefaßten Verfahrensvorschriften verfehlt werden. Die Bundesregierung hält es demgegenüber für vorteilhaft, daß der gesetzliche Rahmen locker genug gefaßt ist, um der Praxis Möglichkeiten zur Erprobung einer Vielfalt von Modellen zu lassen, innerhalb deren der Bürger eigenverantwortlicher zur Mitgestaltung seiner Umwelt beitragen kann.“ Was in dieser Textstelle aus dem Städtebaubericht 1975 sehr theoretisch und abstrakt „experimentelle Formen“ und „Möglichkeiten zur Er-



probung einer Vielfalt von Modellen" genannt wird, enthält eine Menge politischer und finanzieller Probleme.

Die Sanierung eines historisch gewachsenen alten Stadtgebietes ist eine kommunalpolitische Aufgabe von großer Vielschichtigkeit, die in Anbetracht ihrer städtebaulichen, finanziellen und zeitlichen Dimensionen nur gelingen kann, wenn die politischen Kräfte einer Stadt, insbesondere die im Stadtparlament vertretenen Parteien, in den wesentlichen Zielsetzungen übereinstimmen. So muß man z. B. nüchtern feststellen, daß nicht alle politischen Parteien, deren Fraktionen in den Sanierungsausschüssen bzw. Gemeindepärlamenten die Entscheidungen zu treffen haben, allen denkbaren Formen bürgerschaftlicher Mitwirkung mit gleichem Wohlwollen oder gleicher Skepsis gegenüber treten. Es ist durchaus nicht wertend gemeint, wenn ich hier feststelle, daß – übrigens quer durch alle Fraktionen – ein honoriger Sanierungsbeirat, in dem alteingesessene Hauseigentümer und Geschäftsleute, juristisch sachkundige Beamte und stadtteilbekannte Vereinsvorsitzende den Ton angeben, einem bestimmten politischen Temperament näher stehen als eine Bürgerinitiative, in der Studenten, junge Künstler und noch nicht oder eben erst ordinierte protestantische Theologen das Wort führen. Hinzu kommt, daß sich nicht alle Gruppen von Betroffenen in gleicher Weise von den gleichen Formen der Öffentlichkeitsarbeit angesprochen fühlen. Um es deutlich zu machen: eine didaktisch noch so gut aufgezugene Aufstellung von Bebauungs- und Architekturplänen wird dem Industriearbeiter die Sanierungsziele und die damit für ihn verbundenen Konsequenzen weniger nahe bringen können als das persönliche Gespräch im Beratungsbüro oder gar beim Bier in seiner Stammkneipe.

Öffentlichkeitsarbeit als kommunale Pflichtaufgabe nach dem Städtebauförderungsgesetz – insoweit lassen sich vielleicht Erfahrungen verallgemeinern – müßte aus einem Bündel aufeinander abgestimmter Einzelmaßnahmen bestehen. Diese Einzelmaßnahmen sollten, wie eben schon angedeutet, zielgruppenspezifisch ausgerichtet werden. Ferner sind nicht alle denkbaren Formen von Öffentlichkeitsarbeit unabhängig vom Stand des Verfahrens als gleich geeignet zu betrachten. So wird beispielsweise in der Phase der vorbereitenden Untersuchungen und der Festlegung der Grundsätze für den Sozialplan das Gespräch mit einzelnen betroffenen Gruppen sicherlich ein wirkungsvolleres Mittel der Öffentlichkeitsarbeit sein als die große Bürgerversammlung. Auch wenn eine solche Bürgerversammlung objektiv allen die gleiche Chance einräumt, ihre Belange vorzubringen, so muß man doch der Tatsache Rechnung tragen, daß nicht alle Menschen die gleichen Fähigkeiten haben, ihre Probleme darzustellen. Die große Bürgerversammlung und die Ausstellung von Planungsunterlagen eignen sich besonders in der Phase, in der es darum geht, mit einer möglichst breiten Öffentlichkeit die grundlegenden Sanierungsziele zu erörtern. Im „Durchführungs-Alltag“ einer Sanierungsmaßnahme gewinnt dann der Stammtisch, der Einzelfragen behandelt und das Sanierungsbüro, eine größere Bedeutung als in den vorausgehenden Phasen. Eine Stadtteilzeitung, die möglichst alle zwei oder alle drei Monate erscheinen und an alle Haushalte verteilt werden sollte, ist wichtig, um die Imageumkehr vom Negativen ins Positive bei den Bewohnern eines Sanierungsgebietes ständig zu unterstützen. Dies ist nach meiner Erfahrung für einen langfristigen Erfolg der Sanierungsbemühungen von größter Bedeutung.

## V. Öffentlichkeitsarbeit und Stadtentwicklungsplanung

Die bisher nahezu ausschließlich demokratietheoretische Auseinandersetzung um Partizipationsmodelle und -strategien bei der politischen Planung hat das Nachdenken über eine sich an den tatsächlichen Möglichkeiten orientierende Praxis in den Hintergrund gedrängt. Daher soll im Folgenden auf ein Projekt der Bürgerbeteiligung bei der Formulierung eines Stadtteilentwicklungsprogrammes in Mainz eingegangen werden.

Zunächst einige Worte zu dem Planungsvorhaben selbst. Es handelt sich um ein Stadtteilentwicklungsprogramm für ein innerstädtisches Mainzer Stadtgebiet, in dem etwa 30 000 Personen leben. Außer kriegsbedingten Erneuerungen stammt die Bausubstanz im wesentlichen aus den Jahren 1880 bis 1910. Die durchschnittliche Bevölkerungsdichte beträgt 250 Einwohner pro ha. Hält man sich vor Augen, daß der Städtebau heute mit einer



Durchschnittsdichte von 100 Einwohner pro ha rechnet, so ist leicht ersichtlich, daß viele Probleme eines solchen Stadtteils allein schon durch seine Siedlungsdichte zu erklären sind. Die Sozialstruktur ist geprägt durch Industriearbeiter, die in den an diesen Stadtteil angrenzenden Mainzer Großbetrieben arbeiten, und durch kleine und mittlere Angestellte und Beamte, die in den innerstädtischen öffentlichen Verwaltungen und privaten Dienstleistungsbetrieben beschäftigt sind.

Der Mainzer Stadtrat hat als oberstes Entwicklungsziel für diesen Stadtteil beschlossen, ihn als innenstadtnahes Wohngebiet zu erhalten und die Abwanderung der Bevölkerung in die Wohngebiete am Stadtrand durch geeignete Maßnahmen zu stoppen.

Die Formulierung eines in sich stimmigen Systems von Unterzielen und Maßnahmen für die wichtigsten städtebaulichen Funktionen wie Wohnen, Arbeiten, Verkehr, soziale Infrastruktur und Umwelt sowie die Bewertung der denkbaren Maßnahmen nach Prioritätsgesichtspunkten ist Aufgabe des Stadtteilentwicklungsprogramms für die Mainzer Neustadt. Dieses Stadtteilentwicklungsprogramm soll in zwei Stufen aufgestellt werden. Die erste Stufe ist die Formulierung der aus dem Oberziel abzuleitenden Unterziele und Maßnahmen auf den eben genannten städtebaulichen Sektoren sowie das Aufzeigen der Restriktionen, die sich der Erreichung dieser Ziele entgegenstellen. Die zweite Stufe besteht darin, die Maßnahmen nach einem Prioritätenschema zu ordnen und ihre finanziellen Auswirkungen auf den städtischen Haushalt zu kalkulieren. Zwischen der ersten und der zweiten Stufe sollen die Bürger in diesen Planungsprozeß einbezogen werden. Das Stadtteilentwicklungsprogramm für die Mainzer Neustadt steht zur Zeit am Beginn der Stufe 2, d. h. die Beteiligung der Bürger an diesem Projekt ist verfahrensmäßig abgeschlossen worden, so daß erste Erfahrungen vorliegen.

Nun im einzelnen zum Projekt der Bürgerbeteiligung.

Obwohl der Mainzer Stadtrat in öffentlicher Sitzung mutig beschlossen hatte, daß die Bürger bei der Ausarbeitung des Stadtteilentwicklungsprogrammes zu beteiligen seien und auch ein Konzept dazu im zuständigen Ausschuß mit großer Mehrheit gebilligt worden war, bekam ein nicht unbeträchtlicher Teil des Rates bei der Realisierung dieses Konzeptes ein bißchen Angst vor der eigenen Courage —

eine Belastung für das Projekt, wie sich zeigen sollte.

Es begann mit einem Brief des Oberbürgermeisters an alle Haushalte in diesem Stadtteil, in dem versucht wurde, unter Bezugnahme auf die aktuellen Probleme die Absichten eines Stadtteilentwicklungsprogramms darzulegen. Auf diesen Brief, der mit der Aufforderung abschloß, zurückzuschreiben, reagierten etwa 50 Personen. Diese Bürger wurden als Kontakt- und Testpersonen betrachtet, mit denen das Projekt „PLANEN FÜR DIE NEUSTADT — BÜRGER INFORMIEREN UND BETEILIGEN SICH“ durchgesprochen und einzelne Schritte detaillierter festgelegt werden sollten. Außerdem wurde das Konzept zur Bürgerbeteiligung mit den Vereinsvorsitzenden, den Pfarrern und den Vorsitzenden der örtlichen Parteiorganisationen erörtert.

In gleichem zeitlichem Zusammenhang wurden die Mitarbeiter aus der Verwaltung, die als Fachleute für das Projekt zur Verfügung stehen sollten, in einem Wochenendseminar auf ihre Aufgabe vorbereitet. Nachdem über diese Aktivitäten die ersten Presseberichte erschienen waren, meldete der Stadtrat sehr nachdrücklich sein Interesse an einer detaillierten Beteiligung bei der Durchführung dieses Bürgerbeteiligungsvorhabens an. Er begnügte sich nicht mehr damit, die Verwaltung seinen Beschluß nach eigenem Gutdünken ausführen zu lassen, sondern bestellte den Ältestenrat als Kontaktgremium, mit dem alle wesentlichen Projektschritte abzustimmen waren.

Ich möchte an dieser Stelle gleich einen ganz wesentlichen Gedanken in diesem Zusammenhang einschleusen, bevor ich mit meinem Bericht weiterfahre: Die Öffentlichkeitsarbeit einer Kommunalverwaltung, die wirklich intensiv und auf breiter Front die Bürger zur Stellungnahme in bestimmten kommunalpolitischen Problemzusammenhängen mobilisieren will, gerät unweigerlich in einen Interessenkonflikt mit den politischen Parteien. Dabei muß man ganz nüchtern sehen, daß die Behörde in Gestalt von Personen auftritt, von denen heute eine große Zahl parteipolitisch gebunden ist. Wenn diese Mitarbeiter mit gut gemachten Informationsschriften und Plakaten in einem Stadtteil auftreten, bleibt es gar nicht aus, daß die Mitglieder des Stadtrates sich in einer Konkurrenzsituation sehen und insbesondere die Angehörigen der in Opposition stehenden Fraktion eine unzulässige Parteinahme seitens der Verwaltung vermuten. Diese Gegebenheiten haben unsere Planungs-



Öffentlichkeitsarbeit in der Mainzer Neustadt belastet.

Das Projekt „PLANEN FÜR DIE NEUSTADT – BÜRGER INFORMIEREN UND BETEILIGEN SICH“ wurde konzipiert und durchgeführt als eine Veranstaltungsreihe der Volkshochschule. Zunächst wurde in zwei Informationsabenden das Planungsinstrument „Stadtteilentwicklungsprogramm“ und die Rolle der Bürgerbeteiligung im Rahmen dieser Planung erläutert. Ausgehend von der Erkenntnis, daß die Menschen am meisten dadurch zu motivieren sind, daß man die Probleme aufgreift, die sie tagtäglich selber bedrängen, wurde nach diesem Informationsvorspann zu sogenannten lokalen Arbeitskreisen eingeladen. Zu diesem Zweck wurde der Stadtteil in einzelne Wohnbezirke unterteilt und für jeden Wohnbezirk ein Arbeitskreis gebildet. Diese lokalen Arbeitskreise – insgesamt sechs – tagten dreimal und trafen sich ein viertes Mal zu einer gemeinsamen Abschlusssitzung, für die die Mitarbeiter der Verwaltung die Diskussionspunkte aus den einzelnen Arbeitskreisen gesammelt und nach Sach Gesichtspunkten geordnet hatten. Auf diese Weise wurde erkennbar, daß bestimmte Probleme von allgemeiner Brisanz waren, weil sie in allen Arbeitskreisen auftauchten und daß sich andere von geringerer Bedeutung erwiesen. Gleichzeitig hatte

diese gemeinsame Sitzung aller Arbeitskreise die Aufgabe, die Anwesenden für die Mitarbeit in der zweiten Runde des Projektes zu gewinnen. Diese zweite Runde sollte nicht mehr unter dem Gesichtspunkt der räumlich eng abgegrenzten Probleme der einzelnen Wohnquartiere stehen. Stattdessen sollte versucht werden, die Bürger auf der Grundlage der in den lokalen Arbeitskreisen geführten Diskussionen für die vertiefende Bearbeitung nach Funktionen gegliederter Planungsprobleme zu gewinnen. Zu diesem Zweck wurden Arbeitskreise angeboten zu den Themen Wohnen und Arbeiten, soziale Infrastruktur, Freiflächen und Umwelt sowie Verkehr.

Diese Arbeitskreise sollten sich insgesamt an neun Abenden treffen. Nach je drei Abenden sollte eine gemeinsame Sitzung aller Arbeitskreisteilnehmer das Zusammenführen der Gesichtspunkte ermöglichen. Abschließen sollte das Projekt mit einer Bürgerversammlung des Oberbürgermeisters, in der die Bürger der Verwaltung die Ergebnisse ihrer Arbeit erläutern und übergeben konnten.

Auf diese Weise ergab sich eine Zeitdauer für das Projekt von einem halben Jahr. Diese Konzeption fand das Interesse der Bundeszentrale für politische Bildung und wurde von ihr finanziell unterstützt, um Erfahrungen für die eigene Arbeit zu sammeln.

## VI. Erfahrungen

Unsere Erfahrungen möchte ich in folgenden Punkten zusammenfassen:

– Öffentlichkeitsarbeit und Bürgerbeteiligung für eine Planung in mittleren oder gar längerem Zeithorizont gerät in ein nur schwer zu überbrückendes Dilemma. Auf der einen Seite mußten die städtischen Mitarbeiter versuchen, deutlich zu machen, daß die in einem Stadtteilentwicklungsprogramm formulierten Maßnahmen nur über einen längeren Zeitraum hin zu realisieren sind, auf der anderen Seite waren trotz entsprechender Aufklärung die Bürger in der Erwartung gekommen, daß diese Arbeitskreise die Gelegenheit böten, auf die sofortige Beseitigung bestimmter Mißstände hinzuwirken. Die aus sachlichen und finanziellen Zwängen resultierende Mittel- bzw. Langfristigkeit eines Stadtteilentwicklungsprogramms geriet in akuten Gegensatz zu der Aktualität der Bürgererwartungen. Dies hatte zur Folge, daß eine gewisse Anzahl von Teil-

nehmern die Mitarbeit aufkündigte mit der Begründung: da passiert ja doch nichts, wir sollen nur getröstet werden.

– Es dürfte sehr schwer, wenn nicht unwahrscheinlich sein, eine große Zahl „normaler“ Bürger über eine längere Zeit hin für die Detailarbeit an bestimmten Planungsproblemen zu gewinnen. Dies gilt insbesondere dann, wenn es nicht möglich ist, noch während der Laufzeit eines solchen Projektes von den Bürgern angeregte Maßnahmen zu realisieren, um dadurch die Sinnhaftigkeit ihrer Arbeit deutlich zu machen.

– Öffentlichkeitsarbeit und Bürgerbeteiligung im Zusammenhang mit umfassenden Planungsvorhaben wie Stadtteilentwicklungsprogrammen bzw. Sanierungsvorhaben leiden unter der Unkenntnis der Bürger über politische Entscheidungsprozesse und bürokratische Abläufe. Daß über bestimmte Fragen, die dem Bürger als „Lappalie“ erscheinen mögen, zu-



nächst die Stadtratsfraktionen vielleicht sogar mehrmals beraten, dann die Angelegenheit in den zuständigen Ausschüssen des Stadtrates zur Debatte steht, die in vielen Einzelfällen sich erläuternde Stellungnahmen von Experten innerhalb oder außerhalb der Verwaltung erbitten, bis endlich dann abschließend im Stadtrat entschieden wird, ist doch vielen unserer Bürger unverständlich. Gleiches gilt für den bürokratischen Weg, den viele Entscheidungen innerhalb verschiedener Kommunal- und Landes- bzw. Bundesdienststellen nehmen müssen. Der Erfolg von Öffentlichkeitsarbeit im Zusammenhang mit solch komplexen Planungsaufgaben leidet ganz wesentlich an dem Defizit politischer Bildung, d. h. an der mangelnden Einsicht in die notwendige „Schwerfälligkeit“ demokratischer Entscheidungsprozesse.

— Schließlich hat sich gezeigt, daß die Mitarbeiter einer Stadtverwaltung bisher viel zu wenig für den unmittelbaren Umgang mit Bürgern, die von einem Fachgesichtspunkt aus gesehen Laien sind, ausgebildet wurden. Hier ist eine Menge neu zu überdenken.

Die wesentlichen Folgerungen, die aus diesen Erfahrungen mit der Öffentlichkeitsarbeit und Bürgerbeteiligung gemäß Bundesbaugesetz und dem Projekt der Öffentlichkeitsarbeit und Bürgerbeteiligung im Rahmen eines Stadtteilentwicklungsprogrammes zu zie-

hen sind, lassen sich wie folgt zusammenfassen:

— Die heute geforderte Art der Öffentlichkeitsarbeit kann weder von den traditionellen Presseämtern der Städte noch von den einzelnen Fachdienststellen „so nebenher“ mitgemacht werden. Diese Aufgabe muß von eigens dafür zur Verfügung stehenden Mitarbeitern wahrgenommen werden in Zusammenarbeit mit dem Presseamt und den Fachdienststellen.

— Die für den „Außendienst“ benötigten Mitarbeiter müssen für Arbeitszeiten gewonnen werden, die sich nicht an den tarifvertraglich vereinbarten orientieren können.

— Mit der Landeszentrale für politische Bildung und der Volkshochschule sollten ab sofort Kurse organisiert werden, in denen die Mitarbeiter der Verwaltung besser auf den unmittelbaren Umgang mit Bürgern geschult werden.

— Ferner sollte die Volkshochschule in den Stadtteilen, in denen in der nächsten Zeit größere Planungsvorhaben anstehen, Kurse anbieten, um die Bürger auf ihre Beteiligung am Planungsgeschehen vorzubereiten.

— Schließlich müssen im Haushalt mehr finanzielle Mittel bereitgestellt werden, um diese neue Aufgabe sachgerecht und letztendlich zum Nutzen der Bürger zu erfüllen.

## Schlußbemerkung

Das Verständnis von Öffentlichkeitsarbeit als kommunale Pflichtaufgabe muß von zwei verschiedenen Denkansätzen aus gesucht werden, die keineswegs beziehungslos nebeneinanderstehen, sondern sich in einem höchst konfliktgeladenen Spannungsverhältnis zueinander befinden. Es handelt sich auf der einen Seite um das Verständnis von Pflichtaufgaben im kommunal-rechtlichen Sinne und andererseits

um die Auffassung dieses Begriffs in einem kommunal-politischen Sinne. Wer versucht, vielleicht je nach Ausbildung und politischem Temperament, die Spannung zwischen den beiden Polen „Kommunalrecht“ und „Kommunalpolitik“, in dem die Öffentlichkeitsarbeit einer Gemeinde steht, zugunsten eines der beiden Pole aufzulösen, wird den eigentlichen Problemkern, der in diesem Thema steckt, nicht zu fassen bekommen.



## **Jürgen Gramke: Praktizierte Bürgernähe**

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 15/78, S. 3—21

Das Gefühl, „denen da oben“ nicht mehr trauen zu können, ihnen aber dennoch ausgeliefert zu sein, nimmt in der Bevölkerung zu; Gebietsreform, die Ausweitung des kommunalen Aufgabenbereiches und die immer weiterschreitende Spezialisierung und Technisierung haben diese Tendenz, insbesondere an den „Nahtstellen“ zu den Bürgern — in den Gemeinden —, noch zusätzlich verschärft.

Zahlreiche Abhandlungen zu diesem Thema widmen ihr Interesse jedoch vorwiegend der theoretischen Seite des Problems. Fruchtbar werden Einsichten und Appelle aber nur durch einen Lernprozeß praktischer Handhabung, durch „Learning by doing“. Hierzu fehlt bisher im Schrifttum das Wichtigste: nämlich die Darstellung praktischer, anwendungsfähiger und bereits angewandter Beispiele dafür, wie die allgemeine Erkenntnis „Mehr Bürgernähe!“ auch tatsächlich erfolversprechend in den nüchternen kommunalen Alltag umgesetzt werden kann.

Die Ausführungen, die hier für die kommunale Praxis formuliert worden sind, wenden sich nicht an den Wissenschaftler und sind ohne lastende theoretische Betrachtungen an gestellt. Der Autor hat in seiner eigenen Gemeinde allmählich ein Netz von Bürgerkontakten initiiert, das auf Dauer angelegt ist und ermutigend angenommen wird; er möchte die von ihm selbst gesammelten, anspornenden Erfahrungen ebenso weitergeben wie Erfahrungen, die ihm aus anderen Orten bekannt geworden sind.

## **Konrad Kolz: Öffentlichkeitsarbeit als kommunale Pflichtaufgabe**

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 15/78, S. 22—30

Kommunale Öffentlichkeitsarbeit ist das Bemühen einer Gemeinde, Informationen über ihre Tätigkeiten und Absichten dem Bürger so zu vermitteln, daß sie in ihrer Tragweite verstanden werden können. Weitgehend wird ihr dies als gesetzliche Verpflichtung (Gemeindeordnung, Bundesbaugesetz, Städtebauförderungsgesetz) auferlegt. Die bisher geübten Formen der Unterrichtung, ob mit oder ohne Aussprache und Anhörung, blieben allerdings unbefriedigend. Auch die Neuregelungen einer Beteiligung der Bürger bei der Bauleitplanung nach § 2 a Bundesbaugesetz — dargestellt am Beispiel Mainz — ist noch nicht genügend bürgergerecht. Dies steht im Gegensatz zu den Möglichkeiten im Rahmen des Städtebauförderungsgesetzes, wo wesentlich flexibler, zielgruppenspezifischer und deshalb wirkungsvoller gearbeitet werden kann.

Im Zusammenhang mit Stadtteil- und Stadtentwicklungsplanungen geschieht Öffentlichkeitsarbeit noch ohne gesetzlichen Rückhalt. Erfahrungen aus einem Mainzer Projekt zeigen, daß eine Kommunalverwaltung bei dem Versuch, Bürger zur Stellungnahme in kommunalpolitischen Problemzusammenhängen zu mobilisieren, auf große Unkenntnis und viel Unverständnis hinsichtlich der politischen und verwaltungsmäßigen Entscheidungsabläufe stößt und nicht zuletzt in Interessenkonflikte mit den politischen Parteien gerät. Ziel muß es sein, einerseits die Kommunalverwaltung auf die Aufgaben der Öffentlichkeitsarbeit besser vorzubereiten, andererseits das Defizit der Bürger an politischer Bildung abzubauen.