

Moderne Gemeindeverwaltung zwischen Kundenorientierung und Bürgerengagement

von Klaus Wirth

Seit vielen Jahren ist der gezielte Ausbau der Bürger- und Kundenorientierung ein wichtiges Reformfeld der Städte und Gemeinden in Österreich. Die wichtigsten diskutierten und praktizierten Instrumente und Konzepte an der Schnittstelle zwischen Verwaltung und Bürgern sollen in dem Beitrag dargestellt werden. Andererseits sollen aber auch neuere Aktivitäten im Bereich des bürgerschaftlichen Engagements – als einem in Österreich noch relativ neuen Reformfeld – gezeigt werden.

Ausgangssituation und Zielsetzung

Bürger- und Kundenorientierung zählt seit vielen Jahren zu einem der wichtigsten Reformfelder der Gemeinden in Österreich. Bereits zum Städtetag 2000 wurde im Rahmen einer Studie gezeigt, dass die Gemeinden in Österreich sich in vielfacher Weise der Modernisierung ihrer Verwaltungen im Hinblick auf eine bessere Bürger- und Kundenorientierung widmen und dazu sehr unterschiedliche Optimierungszugänge verfolgen, von denen die Einrichtung von so genannten Bürgerservicestellen respektive Bürgerbüros eines der vielleicht sichtbarsten Zeichen dieser Entwicklung ist.¹ Dieser Trend hat sich in den letzten Jahren nicht nur fortgesetzt, sondern – wie in einer aktuellen Studie des KDZ deutlich wurde – sogar noch verstärkt, halten doch nahezu alle an der Studie beteiligten Gemeinden (= 98 Prozent) eine weitere Verbesserung des Bürgerservices für sehr wichtig bzw. wichtig.²

Ein wichtiger Impulsgeber dieser Entwicklung ist die intensive Diskussion der

Modernisierung der Gemeindeverwaltungen unter den strategischen Zielsetzungen des New Public Managements (NPM).³ Neben der Verbesserung der Wirtschaftlichkeit und Wirksamkeit des Handelns der Verwaltung zählt die verstärkte Hinwendung der Verwaltung zu ihren Bürgern/Kunden zu einem der zentralen strategischen Reformziele dieser internationalen Modernisierungsbewegung.⁴ Hier sind wiederum zwei komplementäre Diskussionsstränge zu nennen: Einerseits eine stärker instrumentelle Modernisierung der Verwaltungen mit den Schwerpunkten Organisationsentwicklung, Einführung neuer Instrumente bis hin zu Maßnahmen einer veränderten Verwaltungskultur; andererseits die etwa von Nachhold herausgearbeiteten Reformbemühungen innerhalb des NPM, die auf eine wachsende Demokratisierung der Gemeindeverwaltungen in Europa ausgerichtet sind (Themen sind in diesem Zusammenhang etwa Veränderungen beim Autonomiegrad der Gemeinden, dem Verhältnis zwischen Politik und Verwaltungsführung, letztlich aber auch Veränderungen im Verhältnis zwischen Verwaltungen und ihren Bürgern).⁵

In Österreich war nun in den letzten Jahren vor allem der stärker managementorientierte respektive instrumentelle Zugang zur Bürger-/Kundenorientierung besonders dominierend⁶, wohingegen die Diskussionen in Deutschland – bei etwa gleicher Ausgangslage an Gemeindeautonomie – inhaltlich etwas breiter geführt worden zu sein scheinen, insofern, als neben den genannten instrumentellen Aspekten der Bürger-/Kundenorientierung der Gemeindeverwaltungen

verstärkt Fragen der Bürgerbeteiligung sowie des Bürgerengagements verfolgt wurden.⁷

Vor diesem Hintergrund möchte ich in diesem Beitrag einen Überblick zum aktuellen Stand der Diskussion in Österreich geben. Einschränkend sei darauf hingewiesen, dass die Themenbereiche eGovernment und Good Governance ausgeklammert bleiben, um den Rahmen dieses Beitrags nicht zu sprengen.

Bürger oder Kunde?

Sind diese beiden Begriffe austauschbar? Können sie – wie häufig in Diskussionen – beliebig und letztlich synonym verwendet werden? Ich meine nein. Als hilfreich für die weitere Diskussion und als erste Positionsbestimmung sehe ich ein Modell von Bogumil/Holtkamp (2001) an, das den Begriff des »Bürgers« im Verhältnis zur Gemeinde über die Zuordnung von idealtypischen Rollen und Funktionen zu differenzieren versucht und dabei folgende drei Bürger-Rollen vorsieht:

- Bürger als politische Auftraggeber, die als Wahlberechtigte in demokratischen Verfahren Vertreter bestimmen und legitimieren, Aufträge an die lokale Verwaltung zu formulieren, und als Staatsbürger verschiedene Rechte genießen

1 Vgl. Wirth/Zeman-Steyrer 2000a.

2 Vgl. Biwald 2004: 83, ähnlich auch Matschek 2004: 53.

3 Vgl. Bauer/Biwald/Dearing 2003.

4 Vgl. Schedler/Proeller 2003: 57 f.

5 Vgl. Naschold 1995: 181 f.

6 Dies ist vermutlich darauf zurückzuführen, dass Österreich auf eine schon längere Tradition einer ausgebauten Gemeindeautonomie (auch wenn diese im Bereich der Finanzierung noch verbesserungsfähig ist), aber auch lokaler Demokratie zurückblickt und im Gegensatz zu anderen europäischen Ländern auf diesem Feld eben keine großen Anpassungen notwendig waren

7 Vgl. Bogumil/KiBler 1995: 18f. Vgl. hierzu etwa den Themenschwerpunkt Bürgerschaftliches Engagement in: Der Landkreis 6/2004.



Dr. Klaus Wirth, KDZ
Zentrum für Verwaltungsforschung Wien.

- Bürger als Leistungsnehmer, die im Sinne des eher passiveren Kundenbegriffs Leistungen der Gemeinde in Anspruch nehmen
- Bürger als Mitgestalter der lokalen Gemeinschaft, die gewissermaßen Koproduzent der Leistungserstellung der Gemeinde sind.

Aus dieser Perspektive wird sichtbar, dass der Begriff des Bürgers umfassender zu interpretieren ist, aber durchaus den eher reduktionistischen »Kundenbegriff«, der in erster Linie auf das Konsumieren von Leistungen abhebt, einschließt. Der »Bürger als Kunde« ist demzufolge als eine Ergänzung, nicht als Ersatz des Begriffs »Bürger« zu sehen.

Folgt man Proeller/Zwahlen⁸, dann kann der Kundenbegriff noch weiter differenziert werden. So genannte »direkte bzw. Zielkunden« sind die unmittelbaren Leistungsabnehmer (gleichgültig ob die Leistungsabnahme freiwillig oder verpflichtend ist). Weil in vielen – vor allem hoheitlichen – Bereichen kommunaler Aufgabenerfüllung nicht immer eindeutig bestimmbar ist, wer eigentlich »Kunde« der Verwaltung ist⁹, haben Proeller/Zwahlen ergänzend das Konzept des »indirekten Kunden« eingeführt. Es kommt zum Tragen, wenn die Leistungsabgabe nicht direkt an diese Zielgruppe erfolgt, sie aber von der Leistungserbringung betroffen ist.

Kundenorientierung als maßgebliches Reformziel einer modernen Verwaltung ist somit möglicherweise nicht auf alle Bereiche einer Gemeinde gleichermaßen übertragbar. Kundenorientierung zu forcieren erscheint vor allem dort besonders sinnvoll, wo direkte Kunden und (zumindest annähernd) marktförmige Beziehungen bestehen. Weil damit unter Umständen viele Bereiche der Verwaltung von Modernisierungsanstrengungen ausgeklammert bleiben, wird im Kontext der Verwaltungsmodernisierung der Begriff »Kunde« – bei aller Unschärfe im Detail – demnach meist als »Metapher für die geforderte Öffnung der Verwaltung gegenüber den Anliegen der Bürgerinnen und Bürger«¹⁰ angesehen und dementsprechend flexibel verwendet.

Ausgehend von dieser grundsätzlichen Rollensystematik sollen zwei Perspektiven weiter vertieft werden: zum einen Bürger als Kunde und zum anderen Bürger als Mitgestalter des Gemeinwesens.

Bürger als Kunden – Instrumente und Konzepte

In den siebziger Jahren des letzten Jahrhunderts konzentrierte sich die stärker partizipationsgeleitete politik- und verwal-

tungswissenschaftliche Forschung auf die so genannte »Bürgernehe Verwaltung«. Grunow (1982) entwickelte in diesem Kontext sein Konzept der vier Qualitätsmaßstäbe für Bürgernehe:

- Bedürfnisgerechtigkeit (Grad der Übereinstimmung zwischen Erwartungen der Adressatengruppen und den faktischen Leistungen)
- Anliegenberechtigung (Grad der Berücksichtigung der spezifischen Kommunikationsprobleme der Bürger)
- Situationsgerechtigkeit (Übereinstimmung zwischen adressaten- und situationsspezifischer Kontaktgestaltung)
- Sachgerechtigkeit (Übereinstimmung zwischen rechtlich definierten und organisatorisch verfügbaren Leistungen).

In dieser Zeit wurden verschiedene Untersuchungen durchgeführt, was die Kunden

»Der Begriff Kunde ist Ergänzung, nicht Ersatz des Begriffs Bürger.«

der Kommunalverwaltung als besonders wichtig erachten. Hier wurde deutlich, dass der Ausbau der Dienstleistungsqualität (zum Beispiel Qualität der Beratung und eine rasche Bearbeitung durch die Mitarbeiter) deutlich mehr Gewicht hatten als reine Serviceverbesserungen wie etwa freundliche Wartebereiche.¹¹ Gleichzeitig entstanden mit dem »Bürgeramt« der Stadt Unna (D) oder dem »Bürgerladen« Hagen (D) erste, vom Leitgedanken der bürgernahen Verwaltung geprägte und auch überregional bekannte Reformmodelle, die als Basis für viele weitere Bürgerbüros gelten können.

Bei der Frage, was nun konkret Kundenorientierung in einer Gemeindeverwaltung bedeuten kann, variieren die Vorstellungen nicht nur zwischen den Gemeinden, sie sind vielmehr oftmals auch innerhalb einer Organisation sehr unterschiedlich¹², was letztlich zu einer großen Zahl unterschiedlicher Lösungen geführt hat.

Gleichwohl lassen sich Schwerpunkte zeigen, von denen ich drei in den Mittelpunkt der weiteren Darstellung rücken möchte.

Kundenorientierung bei den Leistungen

Ein erster Schwerpunkt kundenorientierter Modernisierungsbemühungen ist die Auseinandersetzung mit den Verwaltungsleistungen und deren Bedarfsgerechtigkeit. Hier bieten sich grundsätzlich drei Re- formzugänge an.

Leistungsstandards definieren

Kundenzufriedenheit entsteht als Ergebnis eines komplexen Entscheidungsprozesses, in dem die Erwartungen des Kunden der subjektiv wahrgenommenen Leistung gegenübergestellt werden. Auf diesen, in der Fachliteratur als C/D-Paradigma bezeichneten Entscheidungsprozess¹³ kann – etwa im Rahmen der Unternehmenskommunikation/PR – partiell steuernd eingewirkt werden, indem gezielt auf die Erwartungen bezüglich der Produkte/Leistungen beim Kunden Einfluss genommen wird (zum Beispiel »Was kann der Kunde tatsächlich von uns erwarten?«). Nachträgliche Missverständnisse oder überzogene Erwartungen werden so reduziert. Die Festlegung von Leistungsstandards (und deren Veröffentlichung und damit Verbindlichma-

chung) haben insbesondere in Großbritannien, aber auch anderen europäischen Ländern einen großen Stellenwert im Rahmen der Verwaltungsmodernisierung bekommen.¹⁴ In Österreich ist die Entwicklung und Nutzung von Leistungsstandards in der öffentlichen Verwaltung – so die Ergebnisse einer breit angelegten Befragung¹⁵ – bislang noch nicht sehr weit fortgeschritten.¹⁶ Eine Ausnahme bildet die österreichische Bundesverwaltung, die seit einigen Jahren regelmäßig einen Leistungsbericht veröf-

8 Proeller/Zwahlen (2003: 2).

9 So ist zu fragen, ob etwa ein Falschparker, der wegen seines Fehlverhaltens bestraft wird, nun Kunde der Verwaltung ist, oder ob nicht vielmehr eine unbestimmte Zahl von Gemeindebürgern, die durch ein Einschreiten der Polizei geschützt werden, die eigentlichen Kunden sind.

10 Schedler/Proeller 2003: 58.

11 Vgl. Kleinfeld/Heidemann/Treutler 1994: 285.

12 Vgl. Schedler/Proeller 2003: 61.

13 Vgl. Homburg 2003.

14 Vgl. Bauer 2000: 30 f.

15 Vgl. Biwald/Laubreiter/Zoff 2002: 6.

16 Interessant – im Hinblick auf das Finden von Gründen für die bislang noch nicht sehr weit fortgeschrittene Nutzung von Leistungsstandards – die Einschätzung der Studie von Biwald/Laubreiter/Zoff 2002, wonach viele Verwaltungen bislang wohl eher die negativen Aspekte von Leistungsstandards – nämlich die Selbstbindung gegenüber den Kunden – und weniger die positiven im Rahmen des angeführten Prozesses zur Entstehung von Zufriedenheit (C/D-Paradigma) herausstreichen.

fentlich.¹⁷ Beispiele von »veröffentlichten« Standards sind nach wie vor eine Ausnahme: Die Stadt Wien hat beispielsweise die Ausstellung eines Reisepasses in zwanzig Minuten angekündigt; beim Magistrat Salzburg ist auf das Beispiel der so genannten »Müll-Buster« hinzuweisen, die innerhalb einer definierten Zeit in der Stadt angezeigten Müll entsorgen.

Kundenbefragungen durchführen

Um die eigenen Leistungen den Anforderungen der Kunden bestmöglich anzugleichen, ist es erforderlich, eine klare Vorstellung über die Erwartungen der Kunden zu haben. Dabei reicht es auf Dauer nicht aus, wenn sich die Verwaltungsmitarbeiter »so ihre Gedanken machen« und Erwartungen der Kunden ausschließlich aus ihrer professionellen Perspektive antizipieren. Vielmehr bedarf es regelmäßiger Kundenbefragungen. Exemplarisch ist an dieser Stelle auf die sehr weit entwickelten Aktivitäten des Magistrats Salzburg hinzuweisen.¹⁸ Auch eine Erhebung des Amts der Kärntner Landesregierung¹⁹ konnte zeigen, dass etwa die Hälfte der Gemeinden fall-

Gleichwohl werden Ansätze einer Verbesserung der Transparenz der Leistungsprozesse und Maßnahmen zur Beschleunigung von Verfahren gegenüber den Kunden sichtbar.²² So bietet der Magistrat Salzburg im Bereich der Bauverfahren den Antragstellern die Möglichkeit an, in den laufenden elektronischen Akt Einsicht zu nehmen, um den Stand der Bearbeitung zu erfahren. Auch sind Ansätze zu erkennen, bei denen Gemeinden die Abläufe von verschiedenen Verfahren mittels spezieller Informationen offen legen, diese (idealtypisch) beschreiben (Info-Blätter) und einzelnen Bearbeitungsschritten dann teilweise auch generelle Bearbeitungszeiten (im Sinne von Leistungsstandards) zuordnen.²³

Organisatorische Optimierungen

Im Hinblick auf Optimierungen an der Schnittstelle zwischen Verwaltung und Bürger haben in der Vergangenheit insbesondere die so genannten Bürgerservicestellen oder Bürgerbüros geradezu einen »Siegeszug« in Österreichs Gemeinden vollzogen und bilden fast so etwas wie das sichtbarste Zeichen einer Gemeinde für deren Bürger-

zept verfolgt, das folgende Merkmale aufweist:

- Zusammenführung und Bündelung von Dienstleistungen – insbesondere aus der Sicht der Leistungsabnehmer²⁴, die einen persönlichen Kontakt mit der Verwaltung erfordern und eine eher kurze Bearbeitungszeit (circa 10 bis 15 Minuten) haben, in einer zentralen, für die Kunden leicht erreichbaren Stelle
- Reduzierung der oft stark ausgeprägten Arbeitsteilung der Beschäftigten mit dem Ziel einer möglichst ganzheitlichen Sachbearbeitung (sprich: an allen Arbeitsplätzen können alle Leistungen in Anspruch genommen werden)
- deutlich erweiterte Öffnungszeiten. Bürgerservicestellen sind inzwischen in der Fachdiskussion konzeptionell (zum Beispiel in Bezug auf Leistungen, Organisation, Raumgestaltung, Personaleinsatz und Technik) weit entwickelt und gut dokumentiert. Auch hat sich eine große Zahl unterschiedlicher Modelle von Bürgerbüros herausgebildet²⁵, die sich – vereinfachend – in drei Typen zusammenführen lassen:
 - Die einfachste Form sind Informationsstellen, an denen Auskünfte bzw. einfache Hilfestellungen beim Umgang mit der Organisation gegeben werden.
 - Ein zweiter Typ sind Bürgerbüros, die auch einfache Dienstleistungen anbieten, bei denen etwa Anträge angenommen und auf Vollständigkeit geprüft und danach weitergeleitet werden.
 - Die dritte und höchste Ausbaustufe sind Bürgerservicestellen, die auch den konzeptionellen Grundvorstellungen am nächsten kommen, weil sie in hohem Maße bürgerorientierte Dienstleistungen bündeln und abgeschlossene quali-

»Die Dienstleistungsqualität hat in der Bewertung des ›Kunden‹ ein deutlich höheres Gewicht als äußerliche Serviceverbesserungen.«

weise und fünf Gemeinden regelmäßiger Befragungen durchführen.²⁰ Neu sind in diesem Kontext Ansätze der Qualitätsprüfung mittels des so genannten »Mystery-Shopping«, wie dies beispielsweise in einzelnen Bereichen der österreichischen Bundesverwaltung erprobt wurde.²¹

Optimierung und Offenlegung von Abläufen

Wenn auch die Festlegung von Leistungsstandards in den Gemeindeverwaltungen bislang eher wenig verbreitet ist, ist die Definition von so genannten Produkten (als ein weiterer wichtiger Teil der Reformbemühungen nach dem Modell des NPM) bereits weit fortgeschritten. Nicht zu beantworten ist meines Erachtens jedoch die Frage, inwieweit die Gemeinden aktiv mit diesen Produkten im Sinne der Kundenorientierung arbeiten (etwa im Hinblick auf eine systematische Produktkritik: Welche Leistungen brauchen die Kunden tatsächlich, und Wie müssten Produkte/Leistungen verändert/angepasst werden, um den Kunden einen höchstmöglichen Nutzen zu stiften?).

/Kundenorientierung, weshalb sich die folgende Darstellung weitgehend auf dieses Instrument konzentriert und andere Formen nur ansatzweise genannt werden.

Mit zunehmender Größe und in Folge wachsender Arbeitsteilung wird eine Organisation für deren Kunden immer unübersichtlicher und komplexer (»Wer ist für was zuständig?«). Sie ist häufig mehr nach Rechtsgebieten, Sachthemen oder funktionalen Sachzusammenhängen als nach den Lebensereignissen/Lebenslagen und »Problemen« ihrer Kunden gegliedert. Folglich war die Integration dieser vielen Teilleistungen in der Vergangenheit meist den Bürgern/Kunden auferlegt, was etwa dadurch sichtbar wurde, dass diese im Zuge etwa eines Antragsverfahrens auch physisch von Bearbeiterstelle zu Bearbeiterstelle wandern (»Behördenrally«); ebenso werden damit unter Umständen auch verwaltungsinterne Konflikte dem Kunden zur Lösung überlassen (wenn zum Beispiel die Naturschutzabteilung mit der Baubehörde »nicht kann«). Mit dem Slogan »nicht der Kunde, sondern der Akt soll wandern« wurde ein Reorganisationskon-

17 Siehe hierzu etwa: VerwaltungInnov@tiv vom 10. Februar 2004, S. 4.

18 Vgl. Hinterberger 2000.

19 Matschek 2004: 56.

20 Gegenwärtig wird an der FH Technikum Kärnten im Rahmen einer Diplomarbeit der praktische Einsatz von Instrumenten der Kundenbefragungen in Gemeindeverwaltung untersucht.

21 Ehrenberger/Görtz 2004.

22 Vgl. Matschek 2004: 54.

23 Zum Beispiel Gemeinde Wörgl/Tirol, die »Bausteinmappen« für die Bauwerber bereithält, in denen alles Wissenswerte enthalten ist.

24 Was ist das Problem des Kunden, für das er eine Lösung sucht? Hierbei wird vermehrt vom so genannten Lebenslagenkonzept (vgl. etwa Langemeyer 2004: 12) gesprochen (zum Beispiel Umzug und Bündelung aller damit korrespondierenden Leistungen an einem Ort). In Heidelberg wird seit einiger Zeit ein spezielles Bürgerbüro für den Baubereich betrieben – Lebenslage »Bürger will ein Haus bauen« (vgl. Bogumil/Kißler 1995: 65 f.).

25 Vgl. etwa Bauer/Biwald/Prorok 2000, Wirth/Zeman-Steyrer 2000a: 13 f.

fizierte Dienstleistungen anbieten. Bürgerbüros dieses Typs integrieren häufig ganze Organisationseinheiten, die einen besonders hohen Anteil an persönlichen Kontakten haben, etwa das Standesamt, das Meldeamt oder das Sozialamt. Diese letzte Gruppe von Bürgerservicestellen entspricht auch am weitesten dem »One-Stop-Shop«-Konzept: Im Rahmen eines Kontaktes können an einer Stelle verschiedene Verfahren abschließend bearbeitet werden.

Bürgerservicestellen waren in der Vergangenheit vermutlich auch deshalb sehr erfolgreich, weil sie das Entstehen einer günstigen »win-win-Situation« ermöglichten: Für Bürger wurde der Umgang mit der Verwaltung deutlich bequemer, die Verwaltung konnte von Verfahrensoptimierungen, aber auch Entlastungen der Mitarbeiter durch die Kanalisierung der Kundenströme partizipieren, und für die Politiker sind sie ein probates Mittel, sich positiv in der Bevölkerung zu positionieren.²⁶

Neben den fast schon dominanten Bürgerbüros wurden in den Gemeinden viele weitere Ansätze zur Vereinfachung des Umgangs der Kunden mit der Organisation verfolgt. Nennen möchte ich exemplarisch die Schaffung von neuen Leitsystemen (etwa neue Beschilderungen oder Farbleitsysteme), bauliche Maßnahmen (zum Beispiel Aufzüge, Parkmöglichkeiten, kinder- oder behindertengerechte Zugänge) sowie kleinere organisatorische Maßnahmen (zum Beispiel bessere Anbindung an den ÖPNV, angepasste Öffnungszeiten oder Informationsbroschüren und Checklisten).²⁷

Verbesserung der Kommunikation

Viele Gemeindeverwaltungen haben in den letzten Jahren begonnen, das Repertoire an klassischen Kommunikationsmitteln (wie etwa die Gemeindezeitungen, Bürgermeistersprechstunden etc.) um neuere Ansätze zu erweitern.²⁸

Website

Das Einrichten und Anbieten einer eigenen Gemeinde-Website ist gegenwärtig schon als ein »Muss« anzusehen. Vermutlich gibt es inzwischen kaum noch eine Gemeinde, die nicht im Internet präsent ist.²⁹ Das Vorhandensein einer Internet-Präsenz sagt jedoch letztlich wenig darüber aus, ob und welchen Beitrag diese zu einer kundenorientierteren Kommunikation leistet. Hier haben in den letzten Jahren verschiedene Studien angesetzt und versucht, die Qualität von kommunalen Internetseiten (Inhalte, aber auch Usability) zu untersuchen

und Qualitätsmaßstäbe zu formulieren³⁰. Besonders interessant sind neuere Ansätze, die das physische Bürgerbüro durch ein elektronisches Pendant (»virtuelles Rathaus«) ergänzen, die damit über einfache Informations- und Kommunikationsangebote hinausgehen und Internetangebote im Bereich der Transaktion (zum Beispiel das Projekt »Finanz online«) anbieten. Linz, Salzburg, Wien, Villach, Kremsmünster und Neumarkt/Wallersee sind mit interessanten Ansätzen zu nennen.

»Das Verwenden einer zwar korrekten, aber doch nicht ohne weiteres verständlichen Fachsprache ist in hohem Maße undemokratisch.«

Call-Center

Zur Bündelung der Kommunikation mit ihren Kunden werden vor allem bei den größeren Städten (zum Beispiel Wien) oder einzelnen Landesregierungen (etwa das Amt der Kärntner Landesregierung) vermehrt so genannte Call-Center (CC) diskutiert und teilweise eingeführt. CC fußen in der Regel auf ausgeklügelten technischen Systemen³¹: einerseits modernen Telefonsystemen mit automatisierten Weiterleitungsmöglichkeiten, andererseits – wegen der großen Breite der Leistungspalette einer Gemeinde und damit der großen Unterschiedlichkeit der Anfragen – aufwändigen Wissensbanken. Besondere Aufmerksamkeit hat in Österreich das CC der Stadt Duisburg (D) erlangt, nachdem es im Jahr 2002 im Rahmen des Speyerer Qualitätswettbewerbs ausgezeichnet wurde.³² Es soll die schnellere Erreichbarkeit der Verwaltung gewährleisten, standardisierte Anfragen beantworten (und damit die restliche Verwaltung entlasten) und damit zu einer höheren Kundenzufriedenheit führen.³³

Bürgerorientierter Schriftverkehr

Zu den technisch wenig aufwändigen, jedoch gleichermaßen sehr nützlichen Reformagenden zählen die in letzter Zeit mehrfach diskutierten Ansätze, die Art und Weise der schriftlichen Kommunikation zwischen Verwaltung und Bürgern zu reformieren.³⁴ Zwar wird mit dem elektronischen Wörterbuch »Amtsdeutsch«³⁵ den Bürgern in Österreich derzeit schon ein Angebot unterbreitet, das helfen soll, Schreiben der Verwaltung besser zu verstehen, indem Begriffe, Phrasen und Ausdrücke aus der Behördenwelt übersetzt werden. Im Hinblick auf

eine optimierte Kommunikation zwischen Verwaltung und Bürger wäre die Verwaltung jedoch aufgerufen, selbst aktiv zu werden und notwendige Anpassungen in ihrer eigenen Kommunikation anzustreben.³⁶ Das Verwenden einer zwar korrekten, aber doch für eine große Zahl von Bürgern nicht ohne weiteres verständlichen Fachsprache ist in hohem Maße »bürgerfeindlich«, ja undemokratisch, weil sie Kommunikation unter Umständen unmöglich macht. Dass eine Brücke zwischen einer korrekten und

gleichzeitig verständlichen Sprache geschlagen werden kann, zeigen einige erste Beispiele.³⁷ Vereinzelt wurden spezielle Seminare angeboten (www.kdz.or.at).

- 26 In der Studie von Wirth/Zeman-Steyrer (2000a) wurde darauf hingewiesen, dass sich Kundenorientierung für die Gemeinden lohnt und entsprechende Maßnahmen von den Bürgern honoriert werden. Auch Langemeyer (2004) weist darauf hin, dass Bürger-/Kundenorientierung im Sinne eines attraktiven und kundenorientierten Leistungsangebots als positiver Standortfaktor gelten kann.
- 27 Vgl. hierzu auch Matschek 2004: 54 f.
- 28 Häufig unter dem Schlagwort des »eGovernment« – vgl. etwa Prorok/Sallmann 2002.
- 29 Auf der Internet-Site des Österreichischen Städtebundes (www.staedte.at) wird beispielsweise ein leichter Link-Zugang zu den Gemeindegeseiten ermöglicht.
- 30 Etwa das Projekt »CitySites« – Eine Analyse des Internet-Angebots österreichischer Städte, das von Studierenden der FH-Technikum Kärnten im Jahr 2002 durchgeführt wurde; vgl. Sallmann 2002.
- 31 Neu ist in diesem Zusammenhang der Begriff »Voice Government« (vgl. o.A. 2004: 64).
- 32 Vgl. www.dhv-speyer.de/Qualitaetswettbewerb [20. August 2004].
- 33 Vgl. Hingel 2004.
- 34 Vgl. Lessmöllmann 2003; Gedaschko 2004.
- 35 Vgl. www.help.gv.at/Content.Node/113/Seite.1130000.html.
- 36 Verwaltungssprache soll – so das Bundesverwaltungsamt in Köln – einfach, eingängig und effizient sein (vgl. Gedaschko 2004: 3). Doch von Seiten der Mitarbeiter wird immer wieder eingeworfen, dass »man« meist gar nicht anders könne, als sehr nahe an den Gesetzen zu formulieren, weil »man« im Hinblick auf Rechtsicherheit eben die stark juristisch geprägte Fachsprache der Verwaltung nutzen muss. »Kein Angestellter der Verwaltung will bei einem Prozess im Regen stehen, nur weil er salopp »Sie können widersprechen« statt »Widerspruch einlegen« geschrieben hat« (Lessmöllmann 2004).
- 37 Vgl. Gedaschko 2004 Bsp. Landkreis Harburg; Lessmöllmann 2004 Bsp. Bochum.

Kundenbefragungen und Beschwerdemanagement

Unter dem Gesichtspunkt der Optimierung der Kommunikation mit den Kunden haben Gemeindeverwaltungen in den letzten Jahren auch im Bereich des Aufbaus von speziellen Feedbackmöglichkeiten vielfäl-

»Neben der Binnenmodernisierung widmen sich die österreichischen Gemeinden vermehrt der Förderung des Bürgerengagements im Sinne der Freiwilligenarbeit.«

tige Aktivitäten gesetzt, wobei Kundenbefragungen einen besonderen Schwerpunkt bilden.³⁸ Weniger weit verbreitet in der praktischen Anwendung sind bislang ausgebaut Systeme zum professionellen Umgang mit Anregungen und Beschwerden.³⁹ Zwar werden Anregungen und Beschwerden in den Verwaltungen in der Regel relativ konsequent aufgegriffen und bearbeitet. Dabei gilt das Augenmerk aber mehr dem Finden von schnellen ad hoc-Lösungen, um die Kunden zufrieden zu stellen, als einer gezielten Auswertung von Beschwerden im Hinblick auf Leistungs-/Prozessoptimierungen und eine anschließende Rückkoppelung an die Kunden, wie dies eben Beschwerdemanagementsysteme anstreben.⁴⁰ Als Beispiele für entwickelte Beschwerdemanagementsysteme können die Landeshauptstadt Linz mit ihrer Datenbanklösung im Bereich des Bürgerservices, sowie die Bundeshauptstadt Wien, die ein modernes Workflow-Managementsystem praktiziert, angeführt werden.

Bürgerschaftliches Engagement

Als Ausgangspunkt der weiteren Argumentation möchte ich auf einer eher abstrakten Ebene »Mitgestaltung der lokalen Gemeinschaft« als Konzept eingrenzen und dazu zwei komplementäre und dennoch relativ eigenständige Themenbereiche⁴¹ vorschlagen und den zweiten Bereich anschließend weiter vertiefen.

Partizipation

Hier handelt es sich um Mitgestaltung im Sinne von aktiver Mitwirkung von Bürgern im Rahmen von kommunalpolitischen Entscheidungsprozessen, vor allem in der Phase der Informationsbeschaffung oder frühen Sachdiskussionen.⁴² Dies soll nicht als Er-

satz für die bewährte repräsentative Demokratie angesehen werden, sondern als Ergänzung respektive Bereicherung derselben bzw. als Maßnahme zur Neugestaltung des kommunalen Kräfterdreiecks zwischen Politik, Verwaltung und Bürgern (durch direkt-demokratische und kooperative Formen der Zusammenarbeit).⁴³ Nach Einschätzung

von Roth⁴⁴ experimentieren die Gemeinden (er bezieht sich auf Deutschland) gegenwärtig auf diesem Feld mit einer kaum mehr überschaubaren Vielfalt von Instrumenten. Genannt werden so genannte »Zukunftswerkstätten«, unterschiedliche Formen von interaktiven Bürgerforen, Planungszellen, Runde Tische, Open-Space-Konferenzen (zum Beispiel Gemeinde Feldkirch), aber auch Mediation (zum Beispiel Flughafen Wien). Weiterhin zu nennen wären eher klassi-

sche Informationsveranstaltungen/Bürgerversammlungen als Diskussionsforen, aber auch die in den letzten Jahren verstärkt aufkommenden Aktivitäten unter dem Dach der so genannten »Lokalen Agenda21«. Auch die Studie von Wirth/Zeman-Steyrer⁴⁵ konnte entsprechende Ansätze zur Einbindung von Bürgern in kommunale Planungsprozesse zeigen. Die intensive Auseinandersetzung mit Fragen der Partizipation hat in Deutschland unter anderem zum Wettbewerb »Bürgerorientierte Kommune – Wege zur Stärkung der Demokratie« und zur Gründung des Projekts »Civitas – Netzwerk bürgerorientierter Kommunen Deutschlands« geführt, aus denen wiederum zehn Erfolgsfaktoren für eine verbesserte Mitwirkung von Bürgern abgeleitet wurden.⁴⁶

Bürgerengagement

Hier handelt es sich um Mitgestaltung an der Gesellschaft in einer Form von Freiwilligenarbeit, die außerhalb der Erwerbstätigkeit und ohne Erwerbsabsicht erfolgt, die vor allem gemeinwohlorientiert ist, aber durchaus auch Selbstzweck für die einzelnen Bürger sein kann.⁴⁷ Ein so verstandenes Bürgerengagement ist vor allem und zuerst ein Thema der Gemeinden. So schätzt Roth⁴⁸, dass vier Fünftel des bürgerschaftlichen Engagements auf der lokalen Ebene

stattfindet und damit nirgendwo sonst das Kompetenzbewusstsein der Bürgerinnen und Bürger in den letzten Jahren so stark gewachsen ist. Dabei ist das Engagement der Bürger nicht auf einzelne Bereiche – etwa soziale Hilfen – oder auf einen bestimmten organisatorischen Rahmen begrenzt. »Kommunalebürgerinnen« betätigen sich in traditionellen wie in neuen, in verfassten und unkonventionellen, in administrativ eingerichteten wie in konfrontativ abgetrotzten Formen kommunalen Engagements⁴⁹, was zu einem vielschichtigen Nebeneinander von sehr unterschiedlichen Formen und Initiativen geführt hat.⁵⁰

In der Fachdiskussion finden sich unterschiedliche Zielsetzungen (bzw. Nutzenerwartungen), die dem Bürgerengagement zugeschrieben werden. Dabei handelt es sich zum einen um meist abstrakte Ziele wie die Förderung des gesellschaftlichen Zusammenhaltes oder die Neubelebung des Grundverständnisses kommunaler Selbstverwaltung.⁵¹ Zum anderen werden aber auch ganz handfeste Argumente angeführt, wonach bürgerschaftliches Engagement (im Sinne der Freiwilligenarbeit) als »soziales Kapital«, als Ressource, die es gezielt zu fördern und zu nutzen gilt⁵² anzusehen ist.

38 Vgl. das Beispiel Salzburg bei Hinterberger 2000.

39 Zu den grundlegenden Bausteinen eines Beschwerdemanagementsystems zählen: die Schaffung von für alle Kunden leicht zu nutzenden Möglichkeiten, um Anregungen/Beschwerden zu kommunizieren (zum Beispiel Auflagen von Fragebögen, spezielle Seite im Internetauftritt), definierte Verfahren zur Bearbeitung von Anregungen und Beschwerden (zum Beispiel definierte Rückmeldung innerhalb einer bestimmten Zeit), sowie – und dies macht letztlich das Beschwerdemanagement aus – ein ausgebautes Reporting (systematische quantitative und qualitative Auswertung von Anregungen/Beschwerden etwa im Hinblick auf das Erkennen von wiederkehrenden Problemen/Schwerpunkten) und Kontrollen (zur Einhaltung der Standards) als Grundlage des Lernens aus den Anregungen der Kunden (vgl. Wirth/Zeman-Steyrer 2000b).

40 Vgl. auch Proeller/Zwahlen 2003: 53.

41 Die freiwillige Übernahme von Verantwortung für bestimmte Leistungen (Partizipation) setzt eine Beteiligung an den Entscheidungsprozessen im Vorfeld (Bürgerengagement) voraus.

42 Vgl. etwa Osner 2001: 10.

43 Vgl. Bogumil/Holtkamp 2001: 10.

44 Roth 2001: 136.

45 Wirth/Zeman-Steyrer 2000: 31.

46 Vgl. Wimmer 1999: 349.

47 Selbstentfaltung, Bereicherung des eigenen Lebens, Verwirklichung eigener Werte etc. – vgl. zu den neuen Motiven KGSt 1999: 22.

48 Roth 2001: 133.

49 Roth 2001: 134.

50 Vgl. beispielhaft KGSt 1999: 63 ff.

51 Vgl. KGSt 1999: 16 f.

52 Roth 2001: 137.

um Lücken aus fehlenden marktlichen oder öffentlichen Leistungsangeboten (zum Beispiel wegen mangelnder Wirtschaftlichkeit oder auf Grund des Rückzugs des Staates aus diesem Leistungsbereich) schließen zu können. Zwar wird meist versucht, gerade den letzten Punkt in der Diskussion eher in den Hintergrund zu drängen, dennoch bleibt er latent präsent.⁵³

Letztlich passt die Diskussion über Bürgerengagement aber auch gut zu einem gegenwärtig viel diskutierten und bevorzugten Staatsverständnis, wonach sich der so genannte »Gewährleistungsstaat«⁵⁴ vermehrt aus der Selbsterstellung von öffentlichen Dienstleistungen zu Gunsten einer Rolle der gesellschaftlichen Steuerung zurückzieht (im Sinne des »enabling state«, der generelle Orientierung gibt, Rahmenbedingungen für Entwicklungen schafft, Entwicklungen in einem Netzwerk aus öffentlichen und privaten Akteuren moderiert etc.)⁵⁵ In ähnlicher Weise wird auch beim Deutschen Städtetag eine Diskussion geführt, in der die Stadt der Zukunft eher als Gewährleister, denn als Rundumversorger angesehen wird (zumindest in den Bereichen Kultur, Bildung, Freizeit).⁵⁶ Damit eröffnet sich eine Vielzahl von neuen Handlungsformen, wobei der Staat trotzdem so etwas wie »Letztverantwortung« für die Gemeinwohlsicherung übernehmen müsste⁵⁷, aber gleichzeitig von seinen Bürgern einfordert, wieder mehr persönliche, aber auch gesellschaftliche Verantwortung zu übernehmen.

Bürgerschaftliches Engagement ist weder staatlich plan- oder organisierbar, noch kann es verordnet werden. Politik und Verwaltung können allenfalls versuchen – wie im Konzept des Gewährleistungsstaates angedeutet – Rahmenbedingungen zu schaffen, innerhalb derer sich Bürgerengagement entwickelt.⁵⁸

Was bedeutet das in Folge dann konkret für Politik und Verwaltung in den Gemeinden? Bogumil/Holtkamp⁵⁹ schlagen hierzu vier Bausteine zur grundlegenden Umgestaltung des kommunalen politisch-administrativen Systems im Hinblick auf die Realisierung der Bürgerkommune vor:

- das Schaffen von Organisationsstrukturen, die eine politikfeldübergreifende Koordination der Bürgerbeteiligung ermöglichen
- den Aufbau eines Partizipationsmanagements
- die Dezentralisierung von Beteiligung durch Delegation von Verantwortung auf die Stadtteilebene bei gleichzeitiger kommunaler Rahmensteuerung
- sowie einen Kulturwandel an dessen Ende Bürgerbeteiligung tatsächlich als Bereicherung der lokalen Demokratie angesehen wird.

Bürgerengagement braucht Gestaltungsspielräume für engagierte Bürger. Eine neuartige Herausforderung für die Gemeinden, darauf einzustellen⁶⁰, dass in Zukunft immer mehr zeitlich befristetes Engagement, Projektarbeit oder Tätigkeiten in oftmals auch spontanen Selbsthilfegrup-

Freiwilligenarbeit respektive die Wahrnehmung eines Ehrenamts findet in Österreich vermutlich in anderen organisatorischen Zusammenhängen – etwa den vielen Vereinen⁶⁵ – statt.

Allerdings entwickeln sich auch in Österreich vermehrt neue Initiativen und

»Partizipation und Bürgerengagement sind zwei komplementäre Themenbereiche der Mitgestaltung der kommunalen Gemeinschaft.«

pen an die Stelle der traditionellen und längerfristig ausgelegten ehrenamtlichen Tätigkeit in Vereinen und Organisationen treten wird⁶¹. Daraus ist unter anderem zu schließen, dass sich die Gemeinden darauf zum Beispiel in ihrer Förderungspolitik einstellen müssen, was wiederum zu Lasten der etablierten Vereine gehen könnte. Aber auch neue Formen der Zusammenarbeit zwischen Verwaltung/Politik und den wenig institutionalisierten bürgerschaftlichen Initiativen können die Folge sein.

»Volunteering« ist europaweit eine tief verwurzelte, beinahe selbstverständliche gesellschaftliche Erscheinung⁶², die allerdings auch nicht überbewertet werden sollte⁶³. Das Thema Bürgerengagement im kommunalen Kontext ist jedenfalls in Österreich – etwa im Gegensatz zu Deutschland⁶⁴ – bislang eher noch in einer frühen Aufbauphase, was jedoch nicht gleichbedeutend sein muss mit generell fehlendem Engagement.

Formen des Ehrenamtes. Eine Studie (von Studierenden der FH-Technikum Kärnten) aus dem Jahr 2003⁶⁶ gibt einige Hinweise zum Entwicklungsstand von bürgerschaftlichem Engagement in Österreich: Konstatiert wird eine grundsätzliche Offenheit der Gemeinden gegenüber der Thematik, aber auch eine positive Bewertung der bisherigen, noch begrenzten Erfahrungen. Die Gemeinden interpretieren bürgerschaftliches Engagement weniger als Thema zur Lösung der finanziellen Probleme, sondern als Chance zur Verbesserung der Akzeptanz von politischen Entscheidungen, zur stärkeren Identifikation mit der eigenen Gemeinde und zur Schaffung eines höheren Kostenbewusstseins.⁶⁷ Hervorgehoben wird in der Studie, dass Österreichs Städte und Gemeinden zukünftig noch höhere Erwartungen an das Bürgerengagement stellen, jedoch gleichzeitig auch ein großer Nachhol- und Informationsbedarf besteht⁶⁸, der

53 Vgl. etwa die kritischen Anmerkungen von Grandjean 1999, die in der Frage münden: »Gratisarbeit als Erhaltung und Stärkung des Sozialstaates?«

54 Vgl. Schedler/Proeller 2003: 100.

55 Schuppert 2001: 402.

56 Vgl. Articus 2002.

57 Vgl. Schuppert 2001: 412.

58 Roth weist in diesem Zusammenhang auch auf Forschungsergebnisse von Rosenblatt/Picot hin, die zeigen, dass – zum Zeitpunkt der Studie 1999 – die prinzipielle Bereitschaft zum bürgerschaftlichen Engagement deutlich höher ist als das faktische Engagement.

59 Bogumil/Holtkamp 2001: 12.

60 Witte 2003: 14.

61 Die KGSt (1999: 22) zitiert dazu eine Studie von Klages und Gensicke aus dem Jahr 1999, in der sichtbar wurde, dass engagierte Bürger vor allem ein kurzzeitiges, überschaubares und projektbezogenes Engagement gegenüber dauerhaft verpflichtenden Formen präferieren.

62 In Bezug auf eine gute Organisation des Freiwilligendienstes weist Grandjean (1999) auf Organisationen in Großbritannien hin: National Council for Voluntary Organizations, National Association of Volunteer Bureaux so-

wie National Center for Volunteering. KGSt 1999: 19.

63 Roth (2001: 142) kommt etwa zu der Einschätzung, dass die öffentliche Aufmerksamkeit für Bürgerengagement in einem umgekehrten Verhältnis zu den Mitteln steht, die in diesen Bereich hineinfließen. Offen bleiben muss an dieser Stelle, inwieweit sich dies grundlegend verändert hat.

64 In Deutschland ist etwa das Baden-Württembergische »Landesnetzwerk bürgerschaftlichen Engagements« zu nennen, das inzwischen auch sein Pendant auf Bundesebene bekommen hat (Bundesnetzwerk für Bürgerengagement). Auch Initiativen »Civitas«, www.buergerorientierte-kommune.de bzw. einzelne kommunale Initiativen wie in Nürnberg, Bremen, Münster sind hier anzuführen.

65 Die Statistik Austria weist für Österreich im Jahr 2002 über 107.000 Vereine aus, gegenüber dem Jahr 1980 fast eine Verdoppelung. Einschränkend ist aber darauf hinzuweisen, dass erst eine detaillierte Betrachtung (vor allem nach dem Vereinszweck) als Beleg der Freiwilligenarbeit gelten kann.

66 Vgl. o.A. 2003.

67 Vgl. o.A. 2003: 34.

68 O.A. 2003: 35.

etwa durch Förderungen der Spitzenverbände oder gezielte Forschungsprojekte gedeckt werden könnte.

Einige ausgewählte Beispiele für aktuelle Initiativen in Österreich:

- www.freiwilligenweb.at: Diese Plattform für freiwilliges Engagement – eine Initiative des Bundesministeriums für soziale Sicherheit, Generationen und Konsumentenschutz – bietet einerseits Informationen zum freiwilligen Engagement, ist aber auch ein Zugangsportal zu regionalen Initiativen (Freiwilligen-

gerengagement und Ehrenamt (inklusive einem Ehrenamts-Newsletter) eingerichtet⁷¹. 2004 galt in Feldkirch als Jahr des Ehrenamtes. Einige Projekte sollen das Spektrum der Aktivitäten sichtbar werden lassen:⁷² Auf der Vereinsmesse konnten über 100 Feldkircher Vereine ihr Angebot präsentieren. Ferner werden Bürgerengagementprojekte prämiert und die Seniorenbörse Feldkirch aufgebaut, die als Selbsthilfe-Initiative Nachbarschaftshilfe von Senioren für Senioren vermitteln soll. Ebenfalls im

ersten Orte, an denen Demokratie, das Verständnis für Politik, für politische Prozesse und gesellschaftliche Mitverantwortung erlernt und erlebt werden⁷³. Damit die Städte und Gemeinden ihre besondere Rolle als Experimentierfeld für alle neuen Formen der Mitgestaltung des Gemeinwesens ausfüllen können, bedarf es jedoch noch verstärkter Anstrengungen. Der Versuch allerdings, dieses Bürgerengagement vor dem Hintergrund der wachsenden finanziellen Schwierigkeiten der Gemeinden für Kosteneinsparungen instrumentalisieren zu wollen, ohne gleichzeitig neue Formen der Mitgestaltung für die Bürger zu ermöglichen, müsste scheitern.⁷⁴

»Freiwilligenarbeit ist europaweit eine tief verwurzelte, beinahe selbstverständliche gesellschaftliche Erscheinung.«

börsen), wobei derzeit lediglich zwei Initiativen in Kärnten vertreten sind.

- www.ehrenamtsboerse.at: Die »Ehrenamtsbörse« ist eine von der Stadt Wien geförderte Initiative der Aktionsgemeinschaft »Bürgerbüro für Jung und Alt«, die als Vermittlungsplattform (Ehrenamtsvermittlung, Unterstützung von Initiativen und als Anlaufstelle) auftritt. Zu den wichtigsten Aktivitäten zählen die Einrichtung und laufende Aktualisierung der Ehrenamtsverzeichnisse (Ehrenamtsdatenbank) und die Beratung von einsatzwilligen Personen (Anbietern), ebenso wie die der nachfragenden Personen/Einrichtungen. Das Spektrum der Dienste ist sehr breit und nicht nur auf (im engeren Sinn) soziale Leistungen beschränkt.
- Land Vorarlberg – Büro für Zukunftsfragen: Es werden unterschiedliche Services rund ums Ehrenamt angeboten⁶⁹ und koordiniert. So gibt es eine spezielle Hotline für Interessierte und bieten Vorarlberger Erwachsenenbildungseinrichtungen besondere Angebote im Rahmen der Aktion »Ehrenamt bewegt – dich und uns« an. Ebenso hat das Land eine Broschüre »Ehrenamt, freiwilliges Engagement und Selbsthilfe in Vorarlberg« herausgegeben⁷⁰. Der »Wettbewerb kreativ – engagiert« möchte gute Ideen auf dem Feld des Ehrenamtes zeigen und prämiieren.
- Stadt Feldkirch in Vorarlberg: Die Stadt hat die Förderung und Entwicklung, ja das Management des bürgerlichen Engagements zu einem wichtigen strategischen Handlungsfeld gemacht. Dazu wurden sowohl konzeptionelle als auch organisatorische Vorkehrungen getroffen und ein Online-Portal rund um Bür-

Entstehen ist ein Ehrenamtspool, der den Zugang zu einem kurzfristigen und zeitlich begrenzten Engagement von Bürgern erleichtern soll. Als ein Mittel zur Sichtbarmachung von Bürgerengagement in Feldkirch sind zum einen die wöchentliche Vorstellung von Ehrenamtlichen in der Zeitung zu nennen und zum anderen eventuell bald schon die Schaffung eines Ausweises, mit dem Jugendliche ihr Engagement nachweisen können.

Resümee – Ausblick

Verbesserungen an der Schnittstelle zwischen Verwaltungen und Bürgern/Kunden sind ein wichtiges Reformfeld der Gemeinden in Österreich. Hier wurde schon viel erreicht; gleichwohl sind die Entwicklungen in der wissenschaftlichen Fachdiskussion und in der kommunalen Praxis noch nicht abgeschlossen. Neben den im Kontext des New Public Management bisher sehr stark betriebenen Modernisierungen im Binnenbereich der Verwaltungen widmen sich die österreichischen Gemeinden in letzter Zeit vermehrt der Förderung des Bürgerengagements im Sinne der Freiwilligenarbeit außerhalb der traditionellen Strukturen und Handlungsfelder. Damit wird ein neues Reformfeld beschritten, das insbesondere die dritte Rolle des Bürgers als aktiven Mitgestalter des kommunalen Gemeinwesens betont und fördert. Stark geprägt wird die aktuelle Diskussion der Bürger- und Kundensorientierung in Österreich aber auch vom Thema eGovernment, das hier gänzlich ausgeklammert geblieben ist.

Abschließend bleibt festzuhalten: »Städte und Gemeinden sind und bleiben [...] die

Literatur

- Articus, S. (2002): Stadt der Zukunft: Gewährleister statt Rundumversorger, in: der städtetag 7-8/2002, S. 6-9.
- Bauer, H. (2000): Bürgerservice heute und morgen, In: Bauer, H./Biwald, P./Prorok, T. (Hg.) (2000): Bürgerservice. Strategien und Reformansätze, Wien: KDZ, S. 13-40.
- Bauer, H./Biwald, P./Dearing, E. (Hg.) (2003): Öffentliches Management in Österreich. Realisierungen und Perspektiven, Wien: KDZ.
- Bauer, H./Biwald, P./Prorok, T. (Hg.) (2000): Bürgerservice. Strategien und Reformansätze, Wien: KDZ.
- Behrens, F. (2003): Die Herausforderung zur zivilgesellschaftlichen Staatsmodernisierung, In: Verwaltung und Management, 5/2003, S. 228-236.
- Biwald, P./Laubreyter, M./Zoff, S. (2002): Leistungsstandards in der öffentlichen Verwaltung – Evaluierung und Entwicklungsperspektiven, KDZ-Bericht, Wien 01/2002.
- Biwald, P. (2004): Schwerpunkte der Verwaltungsreform in Österreichs Städten, in: Österreichische Gemeindezeitung 4/2004, S. 83.
- Bogumil, J./Holtkamp, L. (2001): Die Neugestaltung des kommunalen Kräfdreiecks.

69 Vgl. http://www.vorarlberg.at/vorarlberg/umwelt_zukunft/zukunft/buerofuerzukunftsfraegen/start.htm unter der Rubrik »Ehrenamt und Sozialkapital« [26. August 2004].

70 Die Broschüre gibt Informationen und beschreibt Serviceangebote zum Thema Freiwilligenarbeit und Ehrenamt in Vorarlberg. Daneben werden Begriffe rund um das Ehrenamt erläutert und statistische Informationen zum freiwilligen Engagement der Vorarlberger Bevölkerung präsentiert. Ebenso beschreiben werden Trends und Perspektiven. Ein Bezug der Broschüre ist über das Büro für Zukunftsfragen (s.o.) möglich.

71 Vgl. hierzu etwa <http://www.feldkirch.at/rathaus/buergerengagement/einfuehrung/show> [26. August 2004].

72 Nach Auskunft von A. Heining, Koordinationsstelle Ehrenamt und Bürgerliches Engagement der Stadt Feldkirch.

73 Behrens 2003: 233.

74 Vgl. KGSt 1999: f8.

- Grundlegende Konzeption zur Bürgerkommune. In: VOP 4/2001, S. 10-12.
- Bogumil, J./Kißler, L. (1995): Vom Untertan zum Kunden0. Berlin: Edition Sigma.
- Ehrenberger, S./Görtz, A. (2004): Verwaltung auf dem Prüfstand. In: VerwaltungInnov@tiv vom 10. Februar 2004, S. 1-3.
- Gedaschko, A. (2004): Verständliche Briefe machen die Verwaltung bürgernah. In: Innovative Verwaltung 3/2004, S. 29-30.
- Grandjean, J. (1999): Gesellschaftlicher Wandel und Freiwilligenarbeit. In: Neue Zürcher Zeitung vom 4./5. September 1999
- Hingel, C. (2004): Call-Center – eine kritische Analyse, Diplomarbeit an der FH-Technikum Kärnten, Villach.
- Hinterberger, K. (2000): Aufbruch zum Dialog – Kundenbefragung und weitere Maßnahmen in der Stadtverwaltung Salzburg. In: Bauer, H./Biswald, P./Prorok, T. (Hg.) (2000): Bürgerservice. Strategien und Reformansätze, Wien: KDZ, S. 173-188.
- Homburg, Chr. (Hg.) (2003): Kundenzufriedenheit. Konzepte, Methoden, Erfahrungen, 5. Aufl., Wiesbaden: Gabler.
- KGSt (1999): Bürgerengagement – Chance für Kommunen, Bericht Nr. 6/1999, Köln: KGST.
- Kleinfeld, R./Heidemann, R./Treutler, F. (1994): Neue Steuerungsmodelle in der Kommunalverwaltung. In: Kleinfeld, R./Gabriel, O.W./Hucke, J., Neue Perspektiven der Kommunalpolitik-Forschung, Manuskript der Fernuniversität Hagen, Kurs 3220/KE 1-3.
- Langemeyer, G. (2004): Attraktive Bürgerdienste machen eine Stadt lebenswert, in: Innovative Verwaltung 3/2004, S. 12-14.
- Lessmöllmann, Annette (2003): »so würde ich persönlich nie schreiben«, In: Die Zeit 35/2003 [Online: <http://www.zeit.de/2003/35/B-Amtsdeutsch>; 24. August 2004].
- Naschold, F. (1995): Ergebnissteuerung, Wettbewerb, Qualitätspolitik. Entwicklungspfade des öffentlichen Sektors in Europa, Berlin: Edition Sigma.
- Matschek, M. (2004): Verwaltungsreform in Kärntens Gemeinden, Master Thesis, Universität Klagenfurt.
- o.A. (2003): Bürgerengagement in Österreich, in: ÖGZ 12/2003, S. 33-35.
- o.A. (2004): Am Telefon rasche und unbürokratische Hilfe, In: Kommunal 7-8/2004, S. 64-65.
- Osner, A. (2001): Das kommunale Ehrenamt attraktiver machen, In: VOP 5/2001, S. 9-12.
- Proeller, I./Zwahlen, T. (2003): Kundenmanagement in der öffentlichen Verwaltung, Studie der Universität St. Gallen und der Mummert Consulting, Manuskript.
- Prorok, T./Sallmann, R. (2002): E-Government – Leitfaden für Österreichs Städte und Gemeinden, Wien: KDZ.
- Raitchel, J. (2004): Bürger-Behörden-Kontakt weiter verbesserungsfähig, In: VOP 7-8/2001, S. 14-16.
- Roth, R. (2001): Auf dem Weg zur Bürgerkommune? In: Schröter, E. Hg., Empirische Policy- und Verwaltungsforschung (...), Opladen: Leske+Budrich, S. 133-152.
- Sallmann, R. (2002): Projekt »CitySites« – Eine Analyse des Internet-Angebots österreichischer Städte, In: ÖGZ 12/2002.
- Schedler, K./Proeller, I. (2003): New Public Management, 2. Aufl. Bern/Stuttgart/Wien: Haupt.
- Schuppert, G.F. (2001): Der moderne Staat als Gewährleistungsstaat, In: Schröter, E. (Hg.): Empirische Policy- und Verwaltungsforschung (...), Opladen: Leske+Budrich, S. 399-414.
- Wimmer, A. (1999): Unterwegs zur Bürgerkommune, In: Verwaltung und Management, 5. Jg., 6/1999, S. 348-351.
- Wirth, K./Zeman-Steyrer, G. (2000a): Städte und ihre Bürger im Zentrum der Reformbemühungen, Thesenpapier zum Städtetag 2000 in Wels, Manuskript KDZ, Wien.
- Wirth, K./Zeman-Steyrer, G. (2000b): Beschwerden professionell handhaben – ein wichtiger Schritt für mehr Kundenzufriedenheit, In: KDZ-Rundschau 04/2000, S. 7-9.
- Witte, G. (2003): Die Stadt der Zukunft und ihre Bürgerinnen und Bürger, In: der städtetag 5/2003, S. 12-14.

Unternehmensführung in Nonprofit-Organisationen?

Kirchenleitung und Betriebswirtschaftslehre

Im Laufe der vergangenen rund fünfzehn Jahre ist eine umfangreiche Literatur entstanden über das New Public Management (NPM), in Deutschland als das »Neue Steuerungsmodell« bekannt, in der Schweiz als »Wirkungsorientierte Verwaltungsführung«. Die unterschiedlichen Ausgangslagen für die Verwaltungsreform in Deutschland und der Schweiz wurden in VOP 12/1996 skizziert. Auch wenn in einzelnen Kantonen und Gemeinden erhebliche Einwände gegen das NPM erhoben werden, überwiegen insgesamt die Vorteile. Eine wichtige Voraussetzung für das Gelingen entsprechender Reformprojekte besteht allerdings darin, dass die Unterschiede zwischen Staat und privater Unternehmung beachtet werden, d.h. dass die Grundsätze der Unternehmensführung etwa im Sinne des St.Galler Managementmodells in der öffentlichen Verwaltung nur innerhalb bestimmter Grenzen gelten. Das NPM kann mit andern Worten nur innerhalb der staats- und verwaltungsrechtlichen Grundwerte erfolgreich umgesetzt werden.

Im Vergleich zum New Public Management gibt es noch kein New Church Management. Zwar ist in Ansätzen auch eine pastorale Wirkungsorientierung erkennbar. Vorab in theologischen Zeitschriften erscheinen – angesichts der von kritischen Beobachtern festgestellten Defizite – immer häufiger Beiträge zu einzelnen Führungsbereichen wie Personal, Finanzen oder Marketing. Bisher fehlt es indessen an einer generellen Untersuchung der Durchsetzung betriebswirtschaftlicher Erkenntnisse und Methoden in der Kirche, unter Beachtung der notwendigen Grenzen.

Dieser Aufgabe hat sich Bischofberger im Blick auf die katholische Kirche in Europa unterzogen; diese sieht sich mit zahlreichen Herausforderungen konfrontiert (*Bischofberger Pius, Kirchliches Management – Grundlagen und Grenzen, LIT-Verlag, Münster 2005, 135 Seiten, 17,90 Euro*). Die gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und politischen Verhältnisse werden zusehends komplexer, was sich zwangsläufig auf die Kirche – als Teil dieser Welt – auswirkt. Vor allem von theologischer Seite wird deshalb der Ruf nach betriebswirtschaftlicher Hilfestellung für die Kirchenleitung immer deutlicher vernehmbar. Eine Ordensfrau zum Beispiel vertritt in ihrer Lizentiatsarbeit die Ansicht, dass sich Vorgesetzte im kirchlichen Dienst vermehrt den wesentlichen Fragen der Führungsarbeit zuwenden sollten. »Kirchlichen Institutionen und ihren Trägern wird allgemein nachgesagt, dass sie für ihre Betriebsführung die Erkenntnisse des modernen Managements zu wenig zunutze machen.« Dass dieser Forderung bereits auch nachgelebt wird, geht aus den Dokumenten der Generalversammlung 2003 der Bethlehem Mission Immensee/Schweiz hervor: »Wir können nur in der missionarischen Präsenz als Sauerteig wirken, wenn wir langfristig betriebswirtschaftlich effizient sind. Und umgekehrt nützt uns betriebswirtschaftliche Effizienz nichts, wenn unser Auftrag darunter leidet. Wesentlich ist, dass sich beide Dimensionen wechselseitig durchdringen.«

Gleichzeitig wird von der Theologenzunft Kritik an der Übernahme von Begriffen und Methoden aus dem betriebswirtschaftlichen Arsenal geübt. Diese Situation bot den Anstoss, an der Theologischen Fakultät der Universität Luzern ein Pilotseminar zum Thema Kirchliches Management durchzuführen, das zugleich die Ausgangslage für den vorliegenden Band bildet. Er vermittelt einen vertieften Einblick in die Grundlagen einer pastoralen Unternehmensführung. Die Grenzen der Anwendung betriebswirtschaftlicher Erkenntnisse leiten sich vom Proprium der Kirche ab und sind deshalb für ein kirchliches Management gleicherweise zu beachten.

Zu den wichtigsten Grundlagen für dieses Buch gehören gesamtkirchliche Dokumente, insbesondere die Kirchenkonstitutionen des II. Vatikanischen Konzils »Lumen gentium« und »Gaudium et spes«. Das Anliegen des Autors besteht darin, die in den Artikeln 4 und 8 von »Lumen gentium« enthaltene Grundspannung zwischen Gemeinschaft und Dienstleistung, dem geistlichen und weltlichen Element der Kirche, d.h. zwischen geistgewirkter Führung der Kirche und ihrer Führung als irdische Institution deutlich zu machen. Betriebswirtschaftliche Überlegungen sind ausschliesslich für den Dienstleistungscharakter der Kirche, für die Institution, relevant. Diese Unterscheidung wird bisher nicht oder nur unzureichend vorgenommen, weshalb es immer wieder zu Missverständnissen und falschen Schlussfolgerungen kommt, wie etwa die Kirche sei keine Unternehmung, das Evangelium lasse sich deshalb nicht vermarkten. Demgegenüber setzt sich die Einsicht immer mehr durch, in der kirchlichen Arbeit sei auf allen Ebenen den Grundsätzen moderner Unternehmensführung grössere Aufmerksamkeit zu schenken.