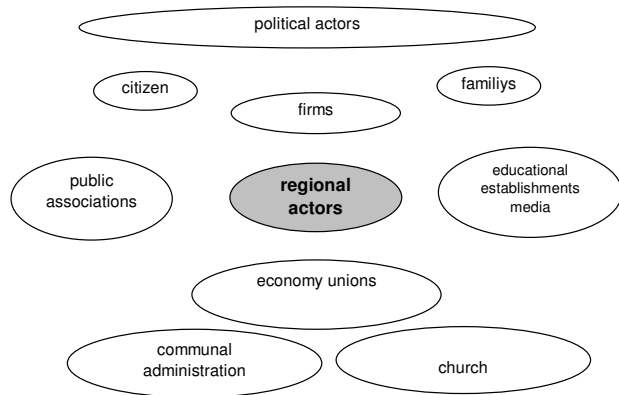


Abstract 2.5.: communal coordination

Guiding models are important to give political goals a line too for risk management. And guiding models can act as oriented on and oriantation for the non political regional actors:



Another point is that communal administration get more economy driven gearing elements as well as tendencies for a citizen companion are following.

Economic risk management and regulation categories for social acting are parallel categories by acting dimensions which are more or less can measured in monetary units and defined by market rules:

risk management of financial institutes (sanction)	regulation categories (culture)	acting categories (identity)	domination transparence (economy)
default risk	property	acting ability	balance sheet
market risk	interest	acting uncertainty	profit-loss account
operational risk	mediation	acting	investigation account
impairments	globalization	fairness	scepticisms
Liquidity	Legitimacy	Identification	Signification

So the necessity for differencies in espacially evaluation technics are obviously.



Aus K-H. Puschmann: „..marketing“¹

2.5 Kommunale Koordination²

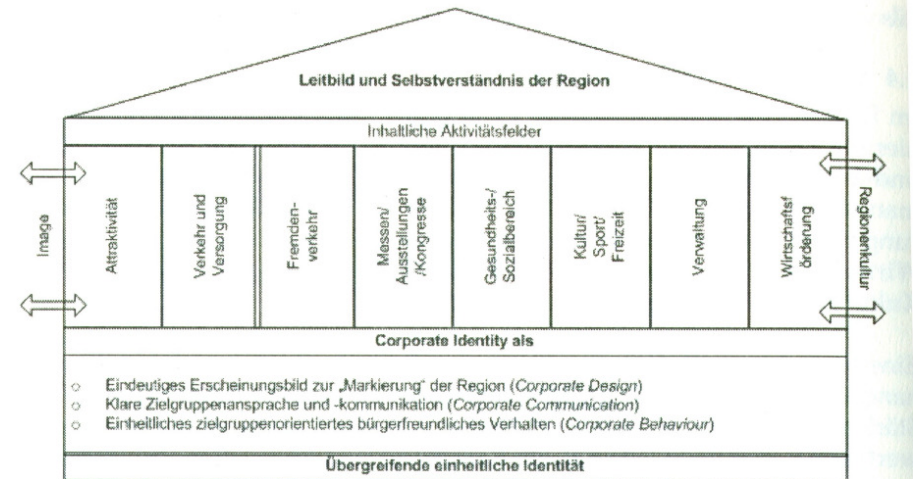


Abbildung: „Leitbild und Selbstverständnis der Region“³

Leitbilder⁴:

„Leitbilder sind etwas anderes als Visionen und Utopien. Im Bild einer Zielhierarchie eingeordnet liegen sie zwischen Visionen und konkreten politischen Zielen. Als Grundlage zukunftsorientierter strategischer Planung gehen Leitbilder in ihrer Bedeutung im wörtlichen Sinne über Bilder und Imagepflege hinaus. Sie docken zwar am status quo und dem damit wie auch immer korrespondierenden Image an, weisen aber in die Zukunft. Abgestimmt auf einen bestimmten Geltungsbereich formulieren sie Zielvorstellungen für wünschenswerte und

¹ Vgl. K-H. Puschmann: „Praxis des Versicherungsmarketings“, VVW Karlsruhe 2003, Titelbild.

² Koexistenz (Zugleichsein) bedeutet mit <http://www.textlog.de> als Prinzip: "Die endlichen Substanzen stehen durch ihr bloßes Dasein in keinen Beziehungen zueinander und stehen in Gemeinschaft nur insoweit, als sie von dem gemeinsamen Urgrund ihres Daseins, nämlich dem göttlichen Verstande, in wechselseitigen Beziehungen gestaltet erhalten werden."

³ Vgl. A. Töpfer: "10 Grundsätze für das Marketing einer Region, in Regionenmarketing in Deutschland. Dokumentation zum Symposium am 6.9.1995 Aktion Münsterland e.V., Münsterland 1995 gelesen in M.Pfeffer: "Existenzgründung als Erfolgsfaktor zur Regionalentwicklung", Tectum Marburg 2006, 64.

⁴ Vgl. W. Heinz 01 (hrsg.): "Leitbildentwicklung in bundesdeutschen Großstädten", Berichte des Instituts zur Erforschung sozialer Chancen ISO 63, Köln 2001, S.13

realisierbare zukünftige Entwicklungen. *Dies setzt die bewusste Auseinandersetzung mit der Ist-Situation ebenso voraus wie die Antizipation von sich verändernden Problemlagen und Anforderungen.* Im Falle ihrer Umsetzung in konkrete Maßnahmen und Projekte können Leitbilder ganz nebenbei imagefördernd wirken; aber nur unter dieser Bedingung. Ein Leitbild an und für sich hat kaum die Kraft, Bilder zu korrigieren.“

Leitbilder dienen so der Begleitung von politischen Maßnahmen und auch allgemeinen Steuerungs-Aufgaben, sollten aber besonders auch das Ergebnis einer angemessenen Auseinandersetzung auf möglichst breiter Basis Beteiligter und Betroffener sein und wozu folgend eine Übersicht regionaler Akteure gegeben sei.

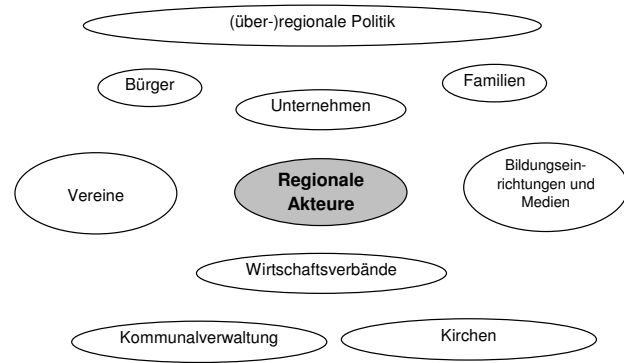


Abbildung: „Regionale Akteure“⁵

Stadtmarketing umfasst mehr als die Aufstellung eines Leitbildes, wie beispielsweise das Modell der Elemente des Stadtmarketings unten aufzeigt. Und Marketing ist nicht die originäre kommunale Aufgabe, insbesondere wenn Marketing im Zusammenspiel mit den Funktionen von Controlling, Revision und Führung als eine eher nach aussen gerichtete Funktion verstanden wird⁶. Insbesondere kommunales Marketing legt aber demokratische Praktiken als adäquater nahe.

Nehmen wir auch hier eine Definition von Marketing allgemein aus <http://www.wikipedia.de> wie folgt auf:

„**Marketing** (engl. Marketing: auf den Markt bringen, Vermarktung) bezeichnet die Planung, Koordination und Kontrolle aller auf gegenwärtige und zukünftige Absatzmärkte ausgerichteten Unternehmensaktivitäten mit dem Zweck einer dauerhaften Befriedigung der Kundenbedürfnisse sowie der Realisierung von **komparativen**⁷ Wettbewerbsvorteilen. Marketing ist das Denken vom Markt her mit dem Ziel Kundenbedürfnisse zu erfassen oder zu erzeugen und zu befriedigen.“

⁵ Eigene Darstellung in Anlehnung an M.Pfeffer: "Existenzgründung als Erfolgsfaktor zur Regionalentwicklung", Tectum Marburg 2006, 29

⁶ Vgl. auch die das Kapitel einleitende Abbildung: "Planungs- und Prüfungsdimensionen von Organisation"

⁷ Von lat. comparare: „vergleichen“ sowie in der Sprachwissenschaft die Steigerung von Adjektiven und Adverbien.

Besonders kommunales Marketing legt dann eine Kundenorientierung auch im Sinne der **Orientierung der Kunden** nahe und wobei Bürokratieabbau und Tendenzen zu einem **schlanken Staat** besonders Kommunikative Aufgaben auch über das Funktions gebundene Marketing als kommunale Aufgabe ersichtlich werden lassen.

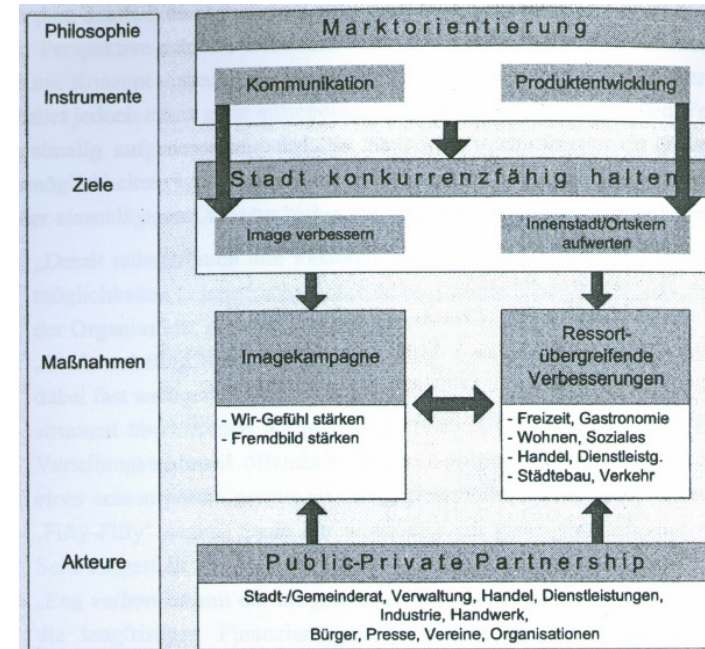


Abbildung: „Elemente des Stadtmarketings“⁸

Mit Prigge und Schwarzer⁹ nehmen die Kommunen im staatlichen Mehrebenensystem eine Doppelfunktion wahr, wobei die institutionelle Garantie nach Artikel 28 Abs. 2 des Grundgesetzes einen unantastbaren Kernbereich kommunaler Selbstverwaltung schützt:

- „Sie sind Träger kommunaler Selbstverwaltung und bilden den dezentralen Gegenpol zur staatlichen Zentralgewalt des Bundes und der föderalen Ebene der Länder.
- Gleichzeitig sind die Kommunen Teil der Länderverwaltungen und führen als solche Gesetze und Aufgaben des Bundes und der Länder aus.“

⁸ Vgl. T.Granzow: "Ein integriertes Stadtmarketing- und Finanzierungskonzept für Kommunen", 22 in Anlehnung an ISOPLAN Institut für Entwicklungsforschung, Wirtschafts- und Sozialplanung GmbH 2001

⁹ Vgl. R.Prigge, T.Schwarzer: "Großstädte zwischen Hierarchie, Wettbewerb und Kooperation", VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden 2006, 55

Mit ihrem Handeln genießen Kommunen im einzelnen die mit der Abbildung unten aufgezeigten Hoheitsrechte. Die Legitimation der politischen Verantwortung und besonders die Möglichkeit des Bürgerbegehrens als direkt demokratisches Beteiligungsinstrument folgt aber bereits unterschiedlichen Regelungen in den Bundesländern und darüber hinaus.

- a) Das Recht, auf ihrem Gebiet bestimmte Kompetenzen autoritativ auszuüben (*Gebietshoheit*).
- b) Das Recht, als juristische Person des öffentlichen Rechts zu handeln (*Rechtssubjekthoheit*).
- c) Das Recht zur eigenverantwortlichen Ordnung und Gestaltung des Gemeindegebietes (*Planungshoheit*).
- d) Das Recht, zur Erfüllung ihrer Aufgaben die erforderlichen Organisationsstrukturen einzurichten, öffentliche Einrichtungen zu unterhalten und ihre Tätigkeit durch Rechtsvorschriften zu regulieren (*Organisationshoheit*).
- e) Das Recht, verbindliche Rechtsnormen wie die Hauptsatzung der Gemeinde, die Haushaltssatzung und weitere kommunale Satzungen zu erlassen (*Satzungshoheit*).
- f) Das Recht, im Rahmen der Gesetze eigene Einnahmen und Ausgaben zu tätigen (*Budgethoheit*), einschließlich der Berechtigung, in begrenztem Maße Gebühren, Entgelte, Beiträge und Steuern von ihren Bürgern zu erheben.
- g) Die Befugnis, den Rat und die Verwaltungsspitze zu wählen.
- h) Die Befugnis, Personal auszuwählen, einzustellen, zu befördern, zu entlassen und den spezifischen Einsatz anzuordnen (*Personalhoheit*).

Abbildung: „Hoheitsrechte der Kommunen“¹⁰

	Direktwahl	Bürgerbegehren	Unterschriftenquorum	Zustimmungsquorum	Kumulieren / Panaschieren	5%-Hürde
Baden-Württemberg	Ja	Ja	10%-15%	30%	Ja	Nein
Bayern	Ja	Ja	3%-10%	10-20%	Ja	Nein
Brandenburg	Ja	Ja	10%	25%	Ja	Nein
Hessen	Ja	Ja	10%	25%	Ja	Ja
Mecklenburg-Vorpommern	Ja	Ja	2,5%-10%	25%	Ja	Ja
Niedersachsen	Ja	Ja	10%	25%	Ja	Nein
Nordrhein-Westfalen	Ja	Ja	3%-10%	20%	Nein	Nein
Rheinland-Pfalz	Ja	Ja	6%-15%	30%	Ja	Ja
Saarland	Ja	Ja	5%-15%	30%	Nein	Ja
Sachsen	Ja	Ja	15%	25%	Ja	Nein
Sachsen-Anhalt	Ja	Ja	15%	25%	Ja	Nein
Schleswig-Holstein	Ja	Ja	10%	25%	Nein	Ja
Thüringen	Ja	Ja	20%	25%	Ja	Ja

Abbildung: „Kommunales Wahlrecht der Bundesländer im Überblick“¹¹

¹⁰ Vgl ebenda S. 56

Land	Anzahl	Städte bis 200.000 bis 500.000 Ew.	Städte über 500.000 Ew.
Baden-Württemberg	300	8	2
Bayern	1198	20	18
Brandenburg	55	0	-
Hamburg	23	0	1
Hessen	200	6	4
Mecklenburg-Vorpommern	65	1	-
Niedersachsen	68	2	0
Nordrhein-Westfalen	155	20	18
Rheinlan-Pfalz	64	0	-
Saarland	1	0	-
Sachsen	173	8	0
Sachsen-Anhalt	16	0	-
Schleswig-Holstein	172	1	-
Thüringen	57	1	-

Quelle: Forschungsstelle Bürgerbeteiligung und Direkte Demokratie, <http://cgi-host.uni-marburg.de>, 26.3.2004

Abbildung: „Registrierte kommunale Bürgerentscheide“¹²

Vgl. <http://www.wikipedia.de> zum Thema Bürgerbegehren:

„Bürgerbegehren sind, wie der Einwohnerantrag und der Bürgerentscheid, Instrumente der direkten Demokratie in Deutschland auf kommunaler Ebene. In wichtigen Angelegenheiten können Bürgerinnen und Bürger einer Stadt oder Gemeinde einen Antrag auf Bürgerentscheid stellen. Dieser Antrag, der von einem bestimmten Anteil von Wahlberechtigten unterzeichnet sein muss, wird Bürgerbegehren genannt. Zunächst gab es diese Möglichkeit nur in Baden-Württemberg (seit 1956). In der Folge der Barschel-Affäre und im Zuge des deutschen Einigungsprozesses wurden jedoch bis 1998 in allen Bundesländern – zuletzt 2005 in Berlin – Bürgerbegehren und Bürgerentscheid in die Kommunalverfassungen eingeführt.

Anwendungsbedingungen

Die Bedingungen für die Initiierung eines Bürgerbegehrens sind jedoch in den Bundesländern unterschiedlich gestaltet. Während etwa in München nur 3 % der Wahlberechtigten unterschreiben müssen, um eine Abstimmung herbeizuführen, in einigen Hamburger Bezirken sogar nur 2 %, beträgt der Anteil in Dresden 15%, in Thüringen bis zu 17 %. In den meisten Bundesländern existieren darüber hinaus Themenausschlüsse, die wichtige kommunalpolitische Themen (vor allem die Bebauungsplanung, weil dort i. d. R. ein eigener Prozess zur Bürgerbeteiligung festgelegt ist, und die öffentlichen Finanzen) von Bürgerbegehren ausschließen. Neben diesen s.g. „Negativkatalogen“ existieren in einigen Bundesländern zusätzliche „Positivkataloge“. Diese schränken mögliche Bürgerbegehren auf die, in diesen definierte Gebiete ein. Weitere Erschwernisse existieren u.a. in der formalen Vorschrift, einen Finanzierungsvorschlag für die verlangte Maßnahme zu erstellen. Diese Regel wird von den Verwaltungsgerichten zunehmend enger ausgelegt, so dass mittlerweile für Bürgerbegehren meist wesentlich höhere Anforderungen gelten als für Anträge aus dem Kommunalparlament.“

¹¹ Vgl ebenda S. 80, dort aus L. Holtkamp: "Neue Rollen für Bürger, Politik und Verwaltung in der Bürgerkommune" in R.Prigge, W.Osthorst (hrsg.): "Bremen auf dem Weg zur Bürgerkommune", Bremen 2002, S. 11-19

¹² Vgl. R.Prigge, T.Schwarzer: "Großstädte zwischen Hierarchie, Wettbewerb und Kooperation", VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden 2006, 81

Unter der Überschrift Verwaltungsmodernisierung führen Prigge und Schwarzer¹³ folgende Elemente einzelwirtschaftlicher Steuerung im Sinne eines New Public Management auf:

- „Steuerung der Verwaltung und ihrer Mitarbeiter durch Zielvereinbarungen bzw. Kontrakte zwischen Verwaltungsführung/Politik und ausführenden Organisationseinheiten (Management by Objectives und Management by Results)
- Verantwortungszentren d.h. Enthierarchisierung durch Dezentralisierung und Verselbständigung von Verwaltungseinheiten (Konzernmodell als Prinzip der Organisation)
- Formulierung von Leistungs-, Qualitäts- und anderen Standards (Leistungsindikatoren)
- Einführung betriebswirtschaftlicher Formen der Personalauswahl, -beurteilung, und -entwicklung (Personalmanagement) sowie
- Controlling/Budgetierung als neue Form der Steuerung kommunaler Haushalte und kommunalen Handelns.

Ihre Kunden, die regionalen Akteure, sprechen die Kommunen dabei im wesentlichen mit den folgenden Feldern an:

- Beteiligung (Verwaltung)
- Infrastruktur (nebst Konsum und Mobilität)
- Kultur und Sicherheit
- Kommunikation
- Arbeit

Ordnen wir die Kategorien des Risikomanagements von Finanzdienstleistungsinstituten den Mechanismen der Regulation in Gesellschaft sowie der individuellen Handlung (von Organisationen) wie folgt zu

Risikomanagement von Finanzdienstleistungsinstituten	Regulations Kategorien	Handlungs Kategorien
Ausfall- bzw. Adressenrisiko	Eigentum	Handlungsvermögen
Marktrisiko	Interessen	Handlungsplanung
Operationelles Risiko	Mediation	Handlung

dann versteht sich kommunales Handeln einerseits als Mediation für die Schaffung und Balancierung von Wohlfahrtssteigerungen bzw der Vorbeugung vor Wohlfahrtsverlusten.

Ein Marktrisiko besteht so sowohl als inneres Risiko in der Akzeptanz gegenüber den kommunalen Mitgliedern (Akteuren) wie auch in der außerregionalen Ein- und Anbindung.

Und Nullmeier¹⁴ stellt fest:

¹³ Vgl. ebenda S. 302f in Anlehnung an H. Busse et.al: "Neue Steuerungskonzepte und Arbeitsbeziehungen im öffentlichen Dienst", Düsseldorf 1997.

¹⁴ Vgl. F. Nullmeier: „Governance – das neue Zauberwort der Verwaltungsreform“, in S.Luft (Hrsg): „Der öffentliche Sektor im Wandel“, Kellner Bremen 2006, 20

„Die deutsche Rezeption des New Public Management hatte eine betriebswirtschaftliche Mikroperspektive auf Verwaltungseinheiten gefördert. Die wissenschaftliche und politische Bewegung unter dem Begriff Governance vertritt dagegen wieder eine Makrosicht auf die Verwaltungsreform. .. Mit der Aufgabe der Binnenorientierung der Verwaltungsreform wird unter dem Titel >>New Public Governance<< eine Neukombination aus Staat, Zivilgesellschaft und Markt gefordert, in deren Zentrum die Förderung bürgerschaftlichen Engagements steht. Darin unterscheidet sich das Konzept >>New Public Governance<< auch vom älteren Modell des aktivierenden Staates.“

Die Abbildung „New Public Management Elemente“ unten gibt einen Einblick in Umsetzungsmaßnahmen auf der Basis aller 197 Städte mit mehr als 50.000 Einwohnern bei einer Rücklaufquote von 50%, wobei sich von den 15 größten deutschen Städten 10 beteiligten¹⁵.

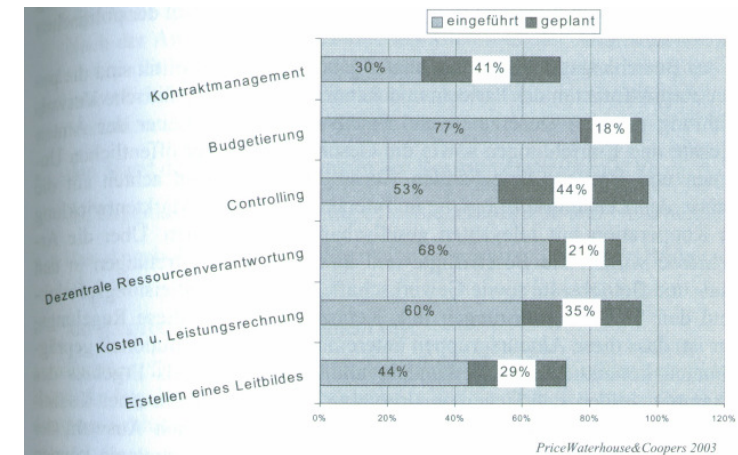


Abbildung: „New Public Management Elemente“¹⁶

Geben die Abbildungen des „Governancemix großstädtischer Entwicklung“ und der „Kommunalen Kooperation“ unten Einblicke auch in die für Steuerung zu bewältigende Informationsvielfalt so gelangen andererseits vermehrt auch direkt demokratische sogenannte Bürgerhaushalte zu Bedeutung.

Die Gutzeit entnommenen Abbildungen des Vergleichs kommunaler und privater Unternehmen zeigen zudem auf, dass Kommunen in Ermangelung eines zum Teil auch nicht indirekt monetär objektivierbaren Mediationsmaßstabes sowie aufgrund des Marktversagens in der Mediation beispielsweise über Ein-Euro-Jobber, besonderer Evaluationstechniken für Mediation bedürfen.

¹⁵ Price, Waterhouse & Coopers: "Deutsche Städte auf dem Weg zum modernen Dienstleister", Kommunalstudie 2002

¹⁶ Vgl. R.Prigge, T.Schwarzer: "Großstädte zwischen Hierarchie, Wettbewerb und Kooperation", VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden 2006, 305

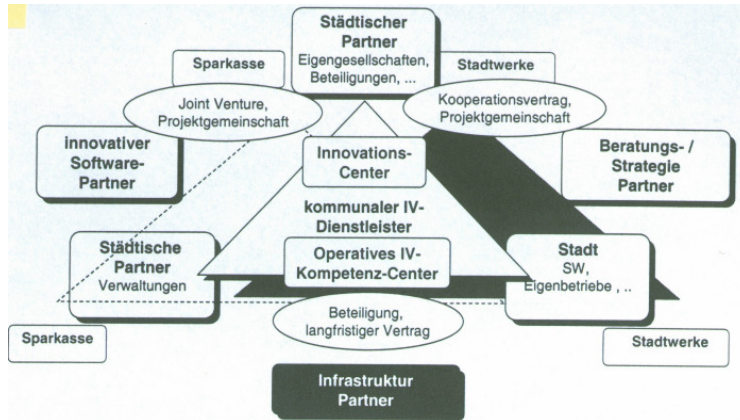
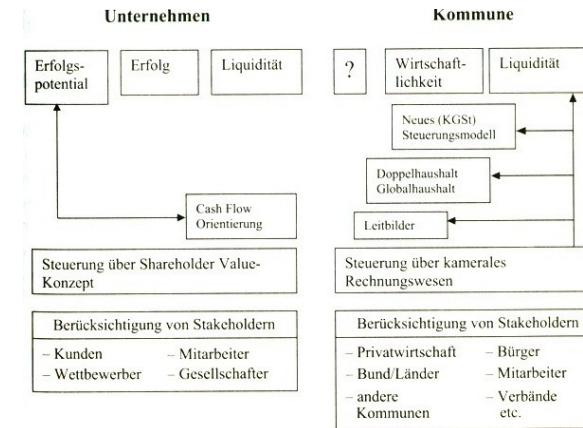


Abbildung: „Kommunale Kooperation“¹⁷

Ebene der Steuerung	Steuerungskreise		Untersuchungsvariable
Exogene Steuerung	Reproduktion der Lebenszusammenhänge <ul style="list-style-type: none"> • Demografische Entwicklung • Institutionelle Integration 	Stadtökonomie <ul style="list-style-type: none"> • Wirtschafts- und Beschäftigungsstrukturen • Kommunale Haushalte 	Sozio-ökonomische Entwicklung
Externe Kontextsteuerung	Governancenetzwirk der Großstädte <ul style="list-style-type: none"> • Interessenverbände • Spezielle Netzwerke 	Staatliche Rahmen- oder Sektorsteuerung <ul style="list-style-type: none"> • Aufgabensteuerung • Föderales Finanzsystem 	Staatliche Rahmenbedingungen
Interne Steuerung	Großstädtische Demokratie <ul style="list-style-type: none"> • Repräsentative Demokratie • Korporative Bürgerbeteiligung 	Management des kommunalen Sektors <ul style="list-style-type: none"> • Neue Steuerungsformen • Zergliederung in Verwaltungen, Einrichtungen, Betriebe u. Unternehmen 	Großstädtische Modernisierungspolitik
Interne Kontextsteuerung	Stadtbezirksdemokratie <ul style="list-style-type: none"> • Repräsentative Demokratie • Korporative Bürgerbeteiligung 	Stadtteile/Stadtbezirke <ul style="list-style-type: none"> • Stadtteilmanagement • Netzwerke 	Großstädtische Modernisierungspolitik

Abbildung: „Governancemix großstädtischer Entwicklung“¹⁸

Folgend aus W.Gutzeit: „Wirtschaftssysteme in der Entwicklung“, 273ff und dort aus T. Günther: „Vom Shareholder zum Citizen Value“:



Shareholder Value

= Barwert aller zukünftigen Aktionärsnutzen aus dem Unternehmen

Bewertung
Monetarisierung: Nutzen = Free Cash Flow

Bewertung über Marktmechanismus

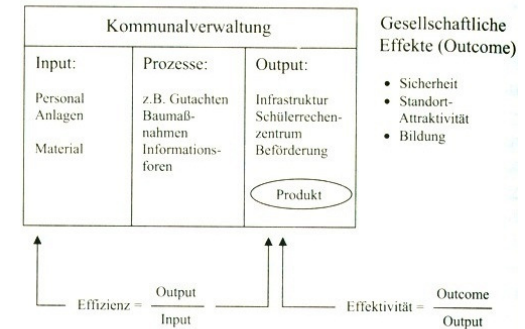
Citizen Value

= Barwert aller entnehmbaren Bürgernutzen aus Aktivitäten der Kommune

Bewertung
?

Bewertung über Marktmechanismus nur zum Teil möglich

Erfolgsspaltung



Operatives Controlling

Strategisches Controlling

¹⁷ Vgl. F.Schultz-Kult: "Kommunales Information Management", Deutscher Universitäts-Verlag 2001, S. 167. Die Abkürzung IV steht für Informationsverarbeitung.

¹⁸ Vgl. R.Prigge, T.Schwarzer: "Großstädte zwischen Hierarchie, Wettbewerb und Kooperation", VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden 2006, S. 103

Den Erfolg von NPO's gliedert beispielsweise Schnurbein andererseits wie:

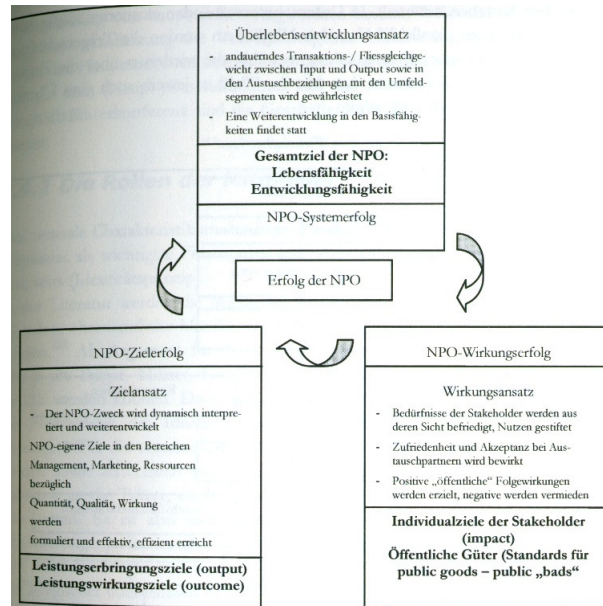


Abbildung: „Die Dimensionen des NPO-Erfolgs“¹⁹

Folgend aus <http://www.wikipedia.de> zum Thema Bürger Haushalt in Ausschnitten zitiert:

„Der **Bürgerhaushalt**, auch partizipativer Haushalt oder Beteiligungshaushalt genannt, ist eine neue direkte Art von (kommunaler) Bürgerbeteiligung. Die Verwaltung einer Stadt, einer Gemeinde oder einer anderen Verwaltungseinheit legt ihren Haushalt offen und lässt die Betroffenen zumindest über den Investitionshaushalt mitbestimmen und entscheiden.

In **Porto Alegre (Brasilien)** wurde der Beteiligungshaushalt (Orçamento participativo, kurz OP) seit 1989 erstmals im großen Stil durchgeführt. Inzwischen wurde die Idee von dort in viele Teile der Welt „exportiert“, u.a. im Rahmen der Lokalen Agenda 21 gab es Initiativen in diese Richtung.

Ziele

Mit dem Beteiligungshaushalt sollten mehrere Ziele erreicht werden:

- Direkte Demokratie ermöglichen mit Delegierten, die denen, die sie entsenden, verantwortlich sind
- Stärkere Beteiligung der Bevölkerung an kommunalen Entscheidungsprozessen
- Entmachtung potenziell korrupter Politiker
- Mittelverschwendung reduzieren
- Politik für ärmere, weniger gut vertretene Bürger durchsetzbar machen
- Entscheidungen auf die Ebene der Betroffenen verlagern

¹⁹ Vgl. G. von Schnurbein: „Governance ..“, 39. NPO = Nonprofit Organisation

Erfahrungen

Die ersten zwei Jahre war es sehr schwierig die Übung in Demokratie durchzuführen. Es gab so gut wie keine freien Haushaltsmittel für Investitionen, aber nachdem erste beschlossene Projekte durchgeführt werden konnten, nahmen die Teilnehmerzahlen stark zu. Das Verfahren ist zwar lang, führt aber mittlerweile zu sichtbaren Ergebnissen. Inzwischen wird über zweistellige Millionenbeträge entschieden.

Die anfangs bestehende Ablehnung vieler Ratsmitglieder hat sich mittlerweile überwiegend gelegt, obwohl sie ihre Entmachtung beklagen. Der Beteiligungshaushalt ist in Brasilien längst aus der „exotischen“ Ecke herausgekommen. Bei den Landtagswahlen Ende 1998 hat die damals im Lande regierende bürgerliche Oppositionspartei (PMDB) ihrerseits mit einer eigenen Variante des OP Wahlkampf gemacht. Die Landtagswahl wurde von der PT gewonnen, die auch auf Landesebene das Verfahren des OP verbreitet hat.

Durch den OP kann ein verstärktes Interesse der Bürger an der langfristigen Entwicklung ihrer Kommune verzeichnet werden, etwa 30 000 Bewohner nehmen pro Jahr teil. Durch die Rechenschaftslegung, die Transparenz und die neue Verantwortlichkeit der Bürger wurde die kommunale Identität der Bürger gestärkt. Auch die Korruption ist merklich zurückgegangen. Bisher nicht an der Politik in der Stadt beteiligte Bürgergruppen konnten durch das Verfahren des OP zum „Mitmachen“ gewonnen werden. Die anfangs geäußerte Befürchtung, dass die Bürger zu wenig Wissen über Verwaltung und Haushaltsaufstellung haben, konnte durch eine enge Kooperation von der nichtstaatlichen Organisation (NGO) CIDADE und der Kämmerei gelöst werden. In den ersten 10 Jahren wurden über 2.000 Bürger in Sachen Haushaltsrecht, Haushaltsaufstellung und Moderationsmethoden qualifiziert.

Eine Erfahrung des brasilianischen Beispiels Porto Alegre ist, dass die Autonomie von den Verwaltungsverfahren funktioniert und für den Erfolg auch nötig ist.

Eine positive Auswirkung dieses Modells liegt in der gerechteren Verteilung städtischer Ressourcen und Finanzen. Es wurden alle Stadtteile mit Geldmitteln bedacht, ärmere aber bevorzugt, was wegen der Transparenz des Ablaufs auch für Bewohner reicherer Viertel akzeptabel war. Ein Effekt war der Anstieg der Haushalte mit Abwasseranschluss von 46% (1989) auf 84% (1999). Weitere Programme der Stadtverwaltung förderten den Bau von Schulen und Wohnungen, z.B. durch die Unterstützung von Wohnungsbaukooperativen.

Die bestehende Struktur der OP-Räte und des Beirats wurde auch in anderen stadtplanerischen Zusammenhängen genutzt, z.B. als Carrefour einen neuen Supermarkt in der Zona Norte ansiedeln wollte. Hier wurde nicht alles mit dem Argument der „Schaffung von Arbeitsplätzen“ akzeptiert. Es wurden Bedingungen sozialer Art formuliert, die von Carrefour dann akzeptiert wurden, u.a. der Bau eines Kindergartens, Auswahlrichtlinien für die Angestellten, Verkauf von lokalen Produkten.

Ausbreitung der Idee

Das auf der UNO-Habitat II-Konferenz prämierte Modell („Hauptstadt der Demokratie“) stößt in ganz Brasilien (über 70 Kommunen wie Belo Horizonte, Belém oder Recife), insbesondere auch in Europa (Saint-Denis (Seine-Saint-Denis), Barcelona), Nordamerika (Toronto) und selbst in Neuseeland in Christchurch auf reges Interesse.

In Deutschland haben im Rahmen des Netzwerks Kommunen der Zukunft 1998 die Gemeinde Monheim und die Stadt Blumberg ein bürgerorientiertes Haushaltsaufstellungsverfahren vor Ratsbeschluss ausprobiert, mit positiven Ergebnissen. Von November 2000 bis Mai 2004 führten die Bertelsmann-Stiftung und das Innenministerium Nordrhein-Westfalen ein gemeinsames Projekt hierzu durch. Erlangen, Hamm, Castrop-Rauxel, Vlotho, Emsdetten, Hilden, Monheim arbeiten inzwischen mit Elementen des Verfahrens, wie es in Porto Alegre erprobt wurde. In Deutschland diskutieren insbesondere die Grünen und die PDS den Beteiligungshaushalt sowie andere Formen der direkten Demokratie in ihren kommunalpolitischen Papieren. In Pforzheim war 2004 eine überparteiliche Liste mit dem Thema Bürgerhaushalt bei den Kommunalwahlen erfolgreich. Die Liste Bürgerbeteiligungshaushalt (LBBH) erhielt bei 4,3 % ein Mandat. Im Berliner Bezirk Lichtenberg

(260 Tsd. EW.) startete im Jahr 2005 der erste Bürgerhaushalt in einer deutschen Großstadt. In Potsdam wird der Bürgerhaushalt 2006 mit Bürgern beraten und teilweise formuliert. Ursprünglich nur der Teil Verwaltungshaushalt, inzwischen aber auf Forderung der Bürger auch der Teil „Vermögenshaushalt“

Definition

Bei der Beschreibung der Verbreitung von Bürgerhaushalten drängt sich die Frage auf, was ein Bürgerhaushalt eigentlich ist. Reicht es aus, wenn ein Verfahren als Bürgerhaushalt bezeichnet wird? Oder handelt es sich nur um einen Bürgerhaushalt, wenn wie in Porto Alegre über Investitionen diskutiert wird und Prioritäten benannt werden? Eine Betrachtung der Praxis zeigt, dass unter der Bezeichnung „Bürgerhaushalt“ recht unterschiedliche Verfahren zu finden sind (schriftliche Befragungen, Verteilung von Haushaltsbroschüren, Abhalten von Informationsveranstaltungen, Bereitstellung von Quartiersfonds etc.), die wenig miteinander gemeinsam haben. Um eine minimale Vergleichbarkeit zu gewährleisten wurden vom Forschungsprojekt „Europäische Bürgerhaushalte“ für die hiesigen Bürgerhaushalte fünf Kriterien erarbeitet, die in der wissenschaftlichen Literatur aufgegriffen und auch von immer mehr Kommunen als Grundlage herangezogen werden. Demnach wird ein Bürgerhaushalt wie folgt definiert:

„Im Bürgerhaushalt nehmen Bürger ohne politisches Mandat an der Erstellung und/oder Umsetzung öffentlicher Finanzen teil. Fünf weitere Kriterien müssen in Europa zu dieser Definition hinzugefügt werden, um den Bürgerhaushalt von anderen Teilnahmeverfahren zu unterscheiden:

1. Im Zentrum des Verfahrens stehen finanzielle Aspekte, genauer gesagt die Diskussion um begrenzte Ressourcen.
2. Die Beteiligung findet auf der Ebene der Gesamtstadt oder einem Bezirk mit eigenen politisch-administrativen Kompetenzen statt (die Quartiersebene allein reicht nicht).
3. Es handelt sich um einen in der Dauer angelegten Prozess (eine Veranstaltung, oder ein Referendum über Finanzfragen sind kein Bürgerhaushalt).
4. Die Beratung/Entscheidung der Bürger beruht auf einem Diskussionsprozess (Deliberation) im Rahmen besonderer Treffen/Foren (die Öffnung bestehender Verfahren der repräsentativen Demokratie gegenüber „normalen“ Bürger ist kein Bürgerhaushalt)
5. Die Organisatoren müssen über die Ergebnisse der Diskussion Rechenschaft ablegen.“

Legt man diese Kriterien zugrunde, kann im Jahr 2005 von über 55 Bürgerhaushalten in Europa und zehn in Deutschland gesprochen werden“

• Imperfektion

Insgesamt ist hier lediglich die legal formale Seite der Governance- und Beteiligungs-Praxis angesprochen. Beispielsweise Schwarzarbeit als ein Beispiel nicht legaler Partizipation, kann dann als eine extreme aus der Imperfektion des Systems resultierende Restgröße angesehen werden, wie auch Straftaten allgemein.

Andererseits kann Staat als das Superkompensationsprinzip der Wirtschaft in Gesellschaft gesehen werden. Der finanzielle Rahmen des fördernden Staates ist zumeist proportional am Wachstum verankert.

In Ermangelung eindeutig objektiver Zielverfolgungsmaßstäbe gestaltet sich Evaluation der von Staat ausgehenden Förderung jedoch kaum allgemeingültig und weswegen eine Kommunikation von Zielverfolgung gegenüber allen Stakeholdern von Staat als angemessen erscheint.

Aus der amtlichen Regionalstatistik abgeleitete Kriterien der „Evaluation in der Sozialen Stadt“ zeigen beispielsweise R. Zimmer-Hegemann und E. Sucato auf²⁰.

Darüber hinaus verdient das Phänomen der Zivilgesellschaft als ein Teil der kommunalen Koordination gesonderte Beachtung (folgend aus <http://www.wikipedia.de> in Ausschnitten zitiert):

„Der Begriff **Zivilgesellschaft** besitzt eine normative und eine funktionale Dimension (Kuhn 2005)²¹. Er hat in der heutigen wissenschaftlichen und öffentlichen Diskussion im wesentlichen zwei Bedeutungen.

Zum einen wird damit ein Bereich innerhalb einer Gesellschaft bezeichnet, der zwischen staatlicher, wirtschaftlicher und privater Sphäre entstanden ist – man sagt oft auch: **zwischen Staat, Markt und Familie**. Dieser Bereich wird als öffentlicher Raum gesehen, der heute durch eine Vielzahl vom Staat mehr oder weniger unabhängiger Vereinigungen mit unterschiedlichem Organisationsgrad und –form gebildet wird: z.B. Initiativen, Vereine, Verbände. Der Begriff soziale Bewegungen bezeichnet Teile dieser Organisationen; die Begriffe Nichtregierungsorganisationen (engl. Non governmental organizations, NGO), Non-Profit-Organisationen oder Dritter Sektor werden in der Regel gleichbedeutend mit Zivilgesellschaft verwendet. Voraussetzung für diesen Bereich sind die individuellen und kollektiven Freiheiten (z.B. Versammlung- und Vereinigungsfreiheit), die demokratische Staaten zivilgesellschaftlichen Akteuren einräumen.

Zum anderen wird mit „Zivilgesellschaft“ eine Entwicklungsrichtung von Gesellschaften bezeichnet, die mit **Zivilisierung und Demokratisierung** umschrieben werden kann. In diesem Diskussionsstrang wird oft der Begriff „Bürgergesellschaft“ gleichbedeutend verwendet. Dabei verschwimmen häufig die Grenzen zwischen einer Beschreibung und Erklärung dieses Trends einerseits und der Forderung nach seiner Unterstützung andererseits, d.h. „Zivilgesellschaft“ wird zum politischen Kampfbegriff im Sinne von „mehr Demokratie“. Besonders war dies in den lateinamerikanischen Diktaturen oder in Osteuropa vor 1989 zu beobachten, aber auch in westlichen repräsentativ-demokratischen Gesellschaften wird der Begriff mit der Forderung einer weitergehenden Demokratisierung verbunden. Unter letzterer wird oft die Partizipation aller Bürger an gesellschaftlichen Entscheidungen verstanden, im Sinne einer Basisdemokratie oder partizipativen Demokratie als Weiterentwicklung der repräsentativen Demokratie.

Der Begriff „Bürgerschaftliches Engagement“ bezieht sich auf zwei Aktivitäten, die mit diesen beiden Bedeutungen von Zivilgesellschaft angesprochen sind: zum einen das gemeinsame Engagement von Bürgerinnen und Bürgern zur Lösung kleinerer oder größerer Probleme, die weder von Staat noch Markt noch Familie ausreichend angegangen werden („mit packen“), und zum anderen die politische Einflussnahme von Bürgerinnen und Bürgern auf Staat und Markt („mitbestimmen“).

Corporate Citizenship wie dies oben auch als Verhaltensform ähnlich eines guten Bürgers von Unternehmen und seinen Mitarbeitern beschrieben ist, unterscheidet sich dann offensichtlich insbesondere durch die auch gewollte Vorteilhaftigkeit für die Unternehmung.

²⁰ Vgl. R.Zimmermann-Hegemann, E.Sucato: „Evaluation in der Sozialen Stadt – Ein Überblick aus Länderperspektive“, Zeitschrift für Evaluation 1/2007, 79-107.

²¹ Vgl. B.Kuhn: "Entwicklungspolitik zwischen Markt und Staat. Möglichkeiten und Grenzen zivilgesellschaftlicher Organisation", Frankfurt a.M. 2005 ISBN 3-593-37742

Anhaltspunkte für die Anerkennung von Corporate Citizenship im Sinne einer Gemeinnützigkeit sind mit folgendem Verständnis von **Gemeinnützigkeit** gegeben (in Ausschnitten aus <http://www.wikipedia.de>)

„ Die Gemeinnützigkeit einer Körperschaft definiert sich in Deutschland aus § 52 Abgabenordnung (AO).

„Eine Körperschaft verfolgt gemeinnützige Zwecke, wenn ihre Tätigkeit darauf gerichtet ist, **die Allgemeinheit** auf materiellem, geistigem oder sittlichem Gebiet **selbstlos zu fördern**.“

Neben der Förderung von Wissenschaft und Forschung, Bildung und Erziehung, Kunst und Kultur sowie Sport zählen dazu unter anderem auch die Förderung des Amateurfunkenens, des Modellflugs und des Hundesports.

Gemeinnützigkeit ist ein rein steuerrechtlicher Tatbestand. Gemeinnützigkeit ist einer der sogenannten steuerbegünstigten Zwecke und führt zu einer Steuerbegünstigung der Körperschaft. Die Anerkennung der Gemeinnützigkeit erfolgt durch das zuständige Finanzamt.

Vorteile der Gemeinnützigkeit sind insbesondere die Befreiung von der Körperschaftsteuer und Gewerbesteuer, also den Steuern auf das Einkommen (zum Beispiel aus Vermögenserträgen und Zweckbetrieben, § 5 Abs. 1 Ziff. 9 KStG), und die Berechtigung, Zuwendungsbestätigungen für Spenden auszustellen. Diese Bestätigungen berechtigen den Spender zum Sonderausgaben- oder Betriebsausgabenabzug.

Im Bereich der Umsatzsteuer kann es zu zusätzlichen Vergünstigungen kommen. Im Allgemeinen sind gemeinnützige Körperschaften zwar nicht unternehmerisch tätig und sie werden wie normale Endverbraucher behandelt. Aber wenn die Körperschaft zur Erreichung ihrer gemeinnützigen Zwecke unternehmerisch tätig sein muss und die erbrachten Leistungen nicht nach § 4 UstG von der Umsatzsteuer befreit sind, dann unterliegen die Leistungen nur einem ermäßigten Steuersatz von 7 % (§ 12 Abs. 2 Nr. 8 UstG). Das kann dazu führen, dass bestimmte gemeinnützige Einrichtungen regelmäßig Vorsteuerüberschüsse erzielen, da der Steuersatz für die Eingangsleistungen bei 19 % liegt. Beispiele für solche Zweckbetriebe sind Schulkantinen, Verbraucherberatung oder Behindertenwerkstätten mit angeschlossenem Laden. Die meisten gemeinnützigen Einrichtungen in Deutschland sind zivilrechtlich als eingetragener Verein organisiert, dazu kommen Stiftungen, gemeinnützige GmbHs (gGmbH) und – seltener – gemeinnützige Aktiengesellschaften, zum Beispiel die Zoologische Garten Berlin AG, die ebenfalls gemäß der Satzung gemeinnützigen Zwecken dienen können. Steuerbefreit sind nur Körperschaften, wozu im steuerlichen Sinn neben den genannten Rechtsformen auch nicht eingetragene Vereine gehören, nicht aber Personengesellschaften wie z. B. die BGB-Gesellschaft. Allerdings können Zuwendungen an Stiftungen seit dem Jahr 2000 in größerem Umfang steuerlich geltend gemacht werden als Zuwendungen an andere gemeinnützige Einrichtungen.

Als „**freigemeinnützig**“ bezeichnet man Einrichtungen, die von Trägern der kirchlichen und freien Wohlfahrtspflege, Kirchengemeinden, Stiftungen oder Vereinen unterhalten werden.

Voraussetzungen für die Anerkennung

Die folgenden Voraussetzungen müssen für die Anerkennung als steuerbegünstigte Körperschaft erfüllt sein:

1. Die Körperschaft muss gemeinnützige, mildtätige oder kirchliche Zwecke verfolgen.
2. Der Zweck muss selbstlos, ausschließlich und unmittelbar verfolgt werden.
3. Alle Voraussetzungen der Steuerbegünstigung müssen aus der Satzung ersichtlich sein. Die Satzung muss auch die Art der Zweckverwirklichung angeben.
4. Die Satzung muss eine Regelung enthalten, dass das Vermögen der Körperschaft bei Auflösung oder Wegfall der steuerbegünstigten Zwecke auch zukünftig für steuerbegünstigte Zwecke verwendet wird (sog. Anfallklausel).
5. Die tatsächliche Geschäftsführung muss der Satzung entsprechen.

Nach § 52 Abs. 2 AO sind u. a. folgende Ziele als gemeinnützig anzuerkennen (unvollständige Aufzählung):

- die Förderung von Wissenschaft und Forschung

- die Förderung von Bildung und Erziehung
- die Förderung von Kunst und Kultur
- die Förderung von Völkerverständigung
- die Förderung des Landschafts- und Denkmalschutzes
- die Förderung des Heimatgedankens
- die Förderung des traditionellen Brauchtums (einschließlich des Karnevals, der Fastnacht und des Faschings)

Status in der Schweiz

Ein Verein oder eine beliebige andere juristische Person ist in der Schweiz gemeinnützig – und damit von Steuern befreit – wenn er **keinen Erwerbs- oder Selbsthilfezweck** aufweist. Die **Gemeinnützigkeit ist dann gegeben, wenn** die Tätigkeit der Organisation

- **von der Allgemeinheit als förderungswürdig anerkannt wird,**
- **eine erhebliche Leistung im Dienste der Allgemeinheit erbringt**
- **und dessen Mitglieder persönliche oder finanzielle Opfer erbringen.**

Die Mittel müssen dauernd an die gemeinnützige Tätigkeit gebunden sein. Daher darf das Vermögen einer gemeinnützigen Institution nicht an Personen verteilt werden, sondern die Satzung muss im Falle ihrer Auflösung einen gemeinnützigen Empfänger des Vermögens ausweisen. Spenden und andere Beiträge an gemeinnützige Vereine kann man in manchen Kantonen vom steuerbaren Einkommen abziehen.

Auch die Zielmenge der Menschen, für die der Verein tätig ist, muss offen definiert sein. Die gemeinnützige Arbeit des Vereins kann auch im Ausland oder im kulturellen Bereich stattfinden.“

Unter dem ‚Leitbild des ermöglichenden Staates‘ und in dem Bewußtsein, ‚Der Staat braucht die Zivilgesellschaft‘ liegt seit dem 14. Dezember 2006 ein ‚Referentenentwurf für ein Gesetz zur weiteren Stärkung des bürgerschaftlichen Engagements‘ mit Vorschlägen für eine grundlegende Reform des Gemeinnützigkeits- und Spendenrechts vor, zu dem Rupert Graf Strachwitz mit dem Maecenata Institut für Philanthropie und Zivilgesellschaft an der Humboldt-Universität zu Berlin kurzgefasst wie folgt Stellung nimmt²²:

„...der Entwurf .. kann .. zu einer Vermehrung, nicht aber zu einer wirklichen Stärkung des bürgerschaftlichen Engagements führen...“

Es kommt vielmehr darauf an:

- die Zivilgesellschaft als **gleichrangiges Aktionsfeld** in der Gesellschaft neben Staat und Markt anzuerkennen; [2]
- die gesellschaftspolitischen Ziele einer Stärkung der Zivilgesellschaft (Wofür braucht sie die Gesellschaft?), namentlich ihre **integrative, Identität stiftende, partizipative Kompetenz**, als oberste Priorität in den Blick zu nehmen; [4]
- das Hauptaugenmerk des Gesetzgebers nicht auf die helfenden Bürgerinnen und Bürger, deren Handeln zugunsten des Gemeinwohls sich letztlich dem staatlichen Eingriff zu entziehen hat, sondern vor allem auf die Zivilgesellschaft selbst und ihre Organisationen zu richten, deren **innere Entwicklung und Stärkung** zur Bewätigung der an sie gestellten zusätzlichen Anforderungen erforderlich ist; [4]
- durch eine grundsätzliche Veröffentlichungspflicht als Voraussetzung für die Freistellung von der Besteuerung die **Transparenz** zivilgesellschaftlichen Handelns grundlegend zu verbessern und dadurch den öffentlichen Diskurs über die Zivilgesellschaft wesentlich intensivieren; [1]
- von dem obrigkeitstaatlichen Begriff der Privilegierung, Begünstigung oder Vergünstigung Abschied zu nehmen und sich eine neutrale Begrifflichkeit, etwa eine **Nicht-Besteuerung**, anzueignen; [2] und [3]

²² Vgl. <http://www.maecenata.eu>

- durch die Einrichtung einer zentralen Kompetenzstelle .. für eine **einheitliche Beurteilung** der inhaltlichen und organisatorischen Problemstellungen auf angemessenem fachlichen Niveau einschließlich der notwendigen wissenschaftlichen Begleitung und der kontinuierlichen Fortschreibung Sorge zu tragen; [1]
- die große Menge der zivilgesellschaftlichen Organisationen, die zu klein sind, um überhaupt eine steuerliche Relevanz zu besitzen, von der steuerlichen Erfassung freizustellen und auf ein einfaches **Akkreditierungsverfahren** zu verweisen, dies zugleich mit dem Ziel des Bürokratieabbaus; [1] und [4]
- die bestehenden gesetzlichen Regelungen nicht durch neuerliche Zusätze zu ergänzen, sondern ein **einheitliches, neu formuliertes Regelwerk** zu konzipieren, das auch dem juristischen Laien eine problemlose Anwendung erlaubt, dabei auch einige Hinzufügungen der Vergangenheit zu streichen; [1], [2] und [3]
- durch einen einheitlichen **Spendenabzug von der Steuerschuld** eine Kongruenz sowohl mit den Parteispenden als auch mit dem Anzug für unentgeltliche ehrenamtliche Tätigkeiten herzustellen und zugleich die umgekehrte Progression zu beseitigen; [2]
- die **Beurteilungsrichtlinien** der Steuerbehörden von kleinlichen, oft geradezu schikanösen Einzelbestimmungen zu befreien. [2] und [3]"

Den zitierten Anmerkungen sind für eine auch individuelle Reflektion Zuordnungen zum entwickelten Organizational Responsibility Rahmen beigefügt, insbesondere um den Nutzen eines „Ordnungsrahmens“ für die Anheftung auch von Transparenz weiter zu verdeutlichen.

