

Dokumentation zur Diskussionsveranstaltung

Bürgerkommune

Die Zukunft der Engagementförderung
im kommunalen Raum



Diskussionsveranstaltung
des Bundesnetzwerks Bürgerschaftliches Engagement
in Kooperation mit der Senatskanzlei des Landes Berlin

am 8. September 2005

im Berliner Rathaus

Inhaltsverzeichnis

Kapitel		Seite
	Vorwort Ansgar Klein	
1	Bürgerengagement ist ein Positivsummenspiel André Schmitz	1
2	Bürgerkommune – Die Zukunft der Engagementförderung im kommunalen Raum Gretel Wildt	7
3	Engagementförderung als Pflichtaufgabe der Kommunen? Hans-Josef Vogel	15
4	Alle gewinnen! Das Nürtinger 3-Stufenmodell einer Beteiligungs- und Anerkennungskultur Hannes Wezel	23
5	Zum Leitbild Bürgerkommune Carola Schaaf-Derichs	31
6	Bürgerorientierung, Bürgerengagement, Corporate Citizenship – Bürgerschaft als Akteur des Stadtmanagements Roland Roth	35
	Programm zur Diskussionsveranstaltung	54
	Referentinnen und Referenten	56
	Impressum	57

Bürgerkommune
Die Zukunft der Engagementförderung im kommunalen Raum

Ansgar Klein

Die Kommune ist der Ort, an dem sich die Bürgerinnen und Bürger besonders stark engagieren. Von den Formen der Geselligkeit in Sport- oder Musikvereinen reicht das Spektrum des bürgerschaftlichen Engagements über die zur Lösung einzelner Probleme entstandene Bürgerinitiative oder die sich um die Belange eines Kiezes kümmernde Stadtteilgruppe bis zur Dritte-Welt-Initiative oder der Agenda 21-Gruppe, die Möglichkeiten der nachhaltigen Entwicklung im lokalen Raum und Auswirkungen der Globalisierung auf die Kommune diskutiert. Auch das Engagement in Verbänden, Gewerkschaften oder Parteien braucht lokale Wurzeln und soziale Netzwerke in der Kommune.

Alle diese Formen des sozialen, kulturellen, ökologischen oder politischen Engagements sind auf gute rechtliche und organisatorische Rahmenbedingungen und auf engagementförderliche Infrastrukturen angewiesen. Spezielle Infrastruktureinrichtungen der Engagementförderung (Freiwilligenagenturen/-zentren, Seniorenbüros, Selbsthilfekontaktstellen etc.) können in der Kommune das Engagement fördern.

Eine besondere Herausforderung liegt jedoch in der Schaffung einer lokalen Kultur der Beteiligung: Wer sich engagiert, möchte etwas selber gestalten, und wer etwas gestalten will, möchte auch Einfluss auf die politischen Entscheidungsprozesse der Kommune nehmen. Die Parteien und Wählerinitiativen, die die Bürgerinnen und Bürger in den lokalen Parlamenten repräsentieren, sind und bleiben für die lokale Demokratie von großer Bedeutung. Doch sie müssen durch geeignete Arrangements der Beteiligung auch daran mitwirken, dass Anliegen aus der Bürgergesellschaft in den politischen Entscheidungsprozess einfließen.

Für lokale Beteiligung stehen mittlerweile zahlreiche Methoden und Formen zur Verfügung. Dass zu den Themen einer ausgeweiteten Bürgerbeteiligung und -partizipation auch der kommunale Haushalt zählen kann, zeigt das Beispiel des „Bürgerhaushalts“. Die „mündigen Bürgerinnen und Bürger“ sind auch für kommunale Verwaltungen eine ständige, oftmals unbequeme Herausforderung. Es macht einen Unterschied, ob kommunale Verwaltung als Dienstleistung am

„Kunden“ oder als Ermöglichung bürgerschaftlicher Gestaltungswünsche begriffen wird.

Das Leitbild der „Bürgerkommune“ geht davon aus, dass mehr Bürgerbeteiligung, eine lebendige Bürgergesellschaft und eine vitale Landschaft des bürgerschaftlichen Engagements der Kommune insgesamt zugute kommen. Es macht deutlich, welche Maßnahmen und Vorkehrungen es bedarf, um Engagement und Partizipation mit kommunaler Politik und Verwaltung nachhaltig zu verschränken. Die Praxis der „Bürgerkommune“ stellt Anforderungen nicht nur an Politik und Verwaltung, sondern auch an Wirtschaft und zivilgesellschaftliche Organisationen. Leitbild und Praxis der Bürgerkommune wollen die Netzwerke und Akteure der Bürgergesellschaft mit der politischen Kommune verbinden und Synergien freisetzen und entwickeln.

Das Bundesnetzwerk Bürgerschaftliches Engagement (BBE) hat in Zusammenarbeit mit dem Land Berlin, moderiert von Ulrich Deupmann, Leiter der Hauptstadtredaktion der Bild am Sonntag, eine Fachveranstaltung zu Leitbild und Praxis der „Bürgerkommune“ ausgerichtet, deren Ergebnisse hier dokumentiert werden. Andre Schmitz, Chef der Senatskanzlei des Landes Berlin, berichtet über die Aktivitäten des Landes Berlin. Carola Schaaf-Derichs, Gründerin der ältesten Berliner Freiwilligenagentur, referierte aus Sicht der Bürgergesellschaft. Berlin hat in den letzten Jahren große Anstrengungen unternommen, um eine engagementfördernde Infrastruktur auszubauen und die Rahmenbedingungen des Engagements zu verbessern. Derzeit werden erste Schritte hin zu einem Bürgerhaushalt in einigen Bezirken unternommen. Arnsberg und Nürtingen sind bundesweit als „Bürgerkommunen“ bekannt. Der Bürgermeister von Arnsberg, Hans-Josef Vogel, und der Leiter des Bürgertreffs Nürtingen, Hannes Wezel, haben aus ihrem reichen Erfahrungsschatz berichtet. Aus Sicht der Wissenschaft erörtert Prof. Roland Roth, der auch Mitglied der Enquete-Kommission „Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements“ gewesen ist, die Potentiale der Bürgerkommune und die Anforderungen ihrer Umsetzung.

Gretel Wildt, Mitglied im Sprecherrat des BBE, machte deutlich: Das BBE misst dem Engagement im kommunalen Raum und der Arbeit an Leitbild und Praxis der Bürgerkommune einen zentralen Stellenwert bei. Das Thema wird in einer eigenen Projektgruppe im BBE bearbeitet. Auf der Veranstaltung konnte Hannes Wezel als Sprecher des Civitas-Netzwerkes bürgerorientierter Kommunen

ankündigen, dass das Netzwerk dem BBE beitreten wird. Die im Civitas-Netzwerk zusammengeschlossenen Bürgerkommunen werden im BBE herzlich willkommen sein und für dessen Arbeit wichtige Beiträge leisten. Die vorliegende Dokumentation bietet einen Einstieg in den Themenkreis der Bürgerkommune. Sie wird hoffentlich viele Leserinnen und Leser finden.

1 Bürgerengagement ist ein Positivsummenspiel

André Schmitz

Anrede,

in 10 Tagen wählen die Bürgerinnen und Bürger unseres Landes ein neues Parlament. Die Wahl ist auf Bundesebene die höchste Form der Bürgerbeteiligung. Alles konzentriert sich darauf. Aber der Alltag der Demokratie besteht aus sehr viel mehr. Und dieser Reichtum an Beteiligungs- und Engagementformen ist ein fester Bestandteil urbanen Lebens.

Diesen Reichtum an Engagement, an Partizipation wertzuschätzen, sich von ihm begeistern zu lassen, ihn zu fördern, sich auch an ihm zu reiben und ihn als Innovationspotenzial zu erkennen – das alles (und noch viel mehr) meint nach meinem Verständnis der Begriff der „Bürgerkommune“.

Gut, dass heute Gelegenheit besteht, darüber zu reden. Vielen Dank an das Bundesnetzwerk Bürgerschaftliches Engagement für die Organisation dieser Veranstaltung und Ihnen allen ein herzliches Willkommen im Roten Rathaus!

Eine Begrüßungsrede halten zu dürfen ist ein Privileg. Das Publikum ist noch frisch und neugierig, man kann – im Gegensatz zu einer Diskussion - unwidersprochen vieles darin unterbringen und es spricht viel dafür, dass sich die nachfolgenden Rednerinnen und Redner darauf beziehen. Mit einem solchen Privileg sollte man daher behutsam umgehen.

Ich will daher nur kurz einige Beispiele nennen, mit denen wir in Berlin versuchen, Akzente auf dem Gebiet der Engagementförderung der Partizipation zu setzen. Da ich annehme, dass wir uns in vielen Forderungen und Meinungen schnell einig sind, möchte ich dann die Gelegenheit nutzen, um uns alle mit ein paar Fragen zu konfrontieren.

Zunächst also eine kleine „Engagement-Bilanz“ der letzten Jahre.

- Das erfreulichste zuerst: Die Zahl der Berlinerinnen und Berliner ist seit dem ersten **FreiwilligenSurvey** signifikant gestiegen. Nun liegen wir gleich auf mit anderen großstädtischen Ballungsräumen. Das

freut uns, wird uns aber nicht zum Zurücklehnen verleiten. Denn erstens gibt es in vielen Bereichen Bedarf an zusätzlichem Engagement und zweitens gibt es – wie die Studie ebenfalls zeigt – ein großes Potenzial an Bürgerinnen und Bürgern, die sich vorstellen können, sich zu engagieren und eigentlich nur auf eine geeignete Ansprache warten. Darauf wird noch zurückzukommen sein.

- Bürgerschaftliches Engagement braucht verlässliche **Rahmenbedingungen**. Wir haben zum 1. Januar 2005 die im Land Berlin noch bestehende Lücke im **Haftpflicht- und Unfallversicherungsschutz** geschlossen.
- Bürgerschaftliches Engagement gedeiht besonders gut, wenn es eine Kultur der **Anerkennung** gibt. Seit drei Jahren lädt der Senat von Berlin die Stifterinnen und Stifter des Vorjahres zu einem Empfang ein. Damit wollen wir zeigen: Stiften ist eine wichtige Form des bürgerschaftlichen Engagements und in vielen Fällen auch ein wichtiger Beitrag zu einer menschlicheren Gesellschaft. Wir wollen daher anstiften zum Stiften, um den erkennbaren Trend zu verstärken, dass Menschen einen Teil ihres Vermögens einsetzen, um nachhaltig etwas für das Gemeinwesen zu tun. Auch mit vielen anderen Gesten wollen wir den Engagierten zeigen, dass ihre Arbeit geschätzt und gewürdigt wird.
- Engagement kann früh beginnen: Wir haben eine **Schulreform** beschlossen, die der einzelnen Schule mehr Freiraum gibt und die dazu motiviert, sich als Netzwerkknoten in der Nachbarschaft zu begreifen. Das ist eine Chance für Eltern, Lehrer und Schüler gleichermaßen, aber auch für das Umfeld, für generationenübergreifende Kontakte und Engagement-Formen.
- Bürgerschaftliches Engagement braucht **Gelegenheiten**. Dafür gibt es in einer Stadt wie Berlin Tausende Organisationen, Initiativen und Vereine, in denen Menschen aktiv sind und werden können. Es bedarf aber auch geeigneter Anlaufstellen, an die man sich wenden kann. Dafür haben wir in Berlin eine Reihe von Institutionen, die verteilt über die Stadt Freiwillige vermitteln. Und wir haben den Treffpunkt Hilfsbereitschaft, die Landesfreiwilligenagentur (Frau Schaaf-Derichs), die in den nächsten Tagen auf ihren

Jahreshöhepunkt, den 5. Berliner Freiwilligentag (10. September 2005) mit all seinen Mitmachaktionen hinsteuert. Engagement macht Spaß und lädt ein zum Mitmachen. Das ist die Botschaft des Tages und wir brauchen solche Termine, um gebündelt Aufmerksamkeit zu schaffen für all die wichtigen Aktivitäten, die Alltag in einer Stadt wie Berlin sind. Und um die hohe Bereitschaft zum Engagement, die es nach den Erhebungen des FreiwilligenSurvey gibt, auch tatsächlich zu nutzen.

- Engagement braucht **Sprachrohre in die Öffentlichkeit**: Wir haben auf der Plattform von Berlin.de ein Bürgerportal eingerichtet.
- Engagierte brauchen **Ansprechpartner**: Der Regierende Bürgermeister hat mich als Chef der Senatskanzlei zum **Beauftragten für Bürgerschaftliches Engagement** ernannt. Eine wichtige Aufgabe ist es, im Rahmen der Verwaltungsmodernisierung die staatliche Verwaltung für die Kooperation mit Bürgerinnen und Bürgern auf gleicher Augenhöhe zu öffnen und bürokratische Hemmnisse abzubauen. Ich spüre, dass es hier großen Nachholbedarf, zugleich aber auch viel guten Willen in der Verwaltung gibt. Vielfach geht es ja nur um vermeintlich kleine Gesten.
- Engagement braucht **Bestätigung und Beteiligungsmöglichkeiten**: Im Rahmen der **Verwaltungsmodernisierung** haben wir in einem der Berliner Bezirke (Lichtenberg) ein Projekt Bürgerhaushalt implementiert. Schon bei der Aufstellung des Haushaltes sollen die Bürger einbezogen werden. Sie sind Partner auf dem Weg zu einer politischen Entscheidung, nicht Adressaten oder gar Objekte.

Ich danke an dieser Stelle der Bundeszentrale für Politische Bildung und allen politischen Stiftungen – von der Rosa-Luxemburg- über die Friedrich-Ebert-, die Friedrich-Naumann- und die Heinrich-Böll-Stiftung bis hin zur Konrad-Adenauer-Stiftung – für ihr engagiertes Mitwirken an diesem Projekt. Ergebnis ist eine Broschüre, eine Art Instrumentenkasten, um partizipative Haushaltsaufstellung auch anderswo umzusetzen. Ich empfehle sie ausdrücklich. Hier ist wichtige Vorarbeit geleistet worden.

- Wir haben in Berlin sehr gute Erfahrungen mit dem Instrument eines **Quartiersfonds** gemacht: In 17 Gebieten der Stadt gibt es einen Quartiersfonds (jeweils vom Senat gespeist mit 500.000 Euro), wo sogenannte Bürgerjurs vor Ort über den Einsatz des Geldes entscheiden können. Ein Teil sind lokale Experten und Engagierte aus Trägerorganisationen im Kiez; ein anderer Teil der Bürger ist per Zufallsauswahl aus dem Einwohnerregister ausgewählt. (Momentan kommen weitere 16 Gebiete dazu, jedoch mit unterschiedlicher Mittelausstattung, je nach Interventionsbedarf.) Die Bürgerjurs sind ein bewährtes Instrument direkter Teilnahme.

- Schließlich unser **neuestes Projekt**: Wir – der Senat und eine Vielzahl von Organisationen, in denen sich Freiwillige engagieren – haben in den letzten Monaten das Konzept eines Berliner FreiwilligenPasses erarbeitet. An diesem Sonnabend erhalten die ersten über 130 Freiwilligen den Berliner FreiwilligenPass als Nachweis für Bürgerschaftliches Engagement bzw. für einschlägige Fortbildung. Mein Dank gilt schon heute all den Ehrenamtlichen aus zahlreichen Organisationen, die ihre Kompetenzen in die Erarbeitung des Konzepts eingebracht haben, so dass wir heute sagen können: Der Berliner FreiwilligenPass ist ein Projekt der Berliner Bürgergesellschaft, der Wirtschaft und des Landes Berlin. Meine Bitte an Sie alle ist: Sorgen Sie mit dafür, dass dieses Instrument der Anerkennung, der Würdigung und des Nachweises weite Verbreitung findet.

Das waren einige Beispiele. Ich bin sicher: Sie alle haben ebenso viele gute Beispiele in Ihren Kommunen. Im CIVITAS-Netzwerk sind ja nicht nur viele Ideen entwickelt worden, sondern viele Anstöße für praktische Veränderungen in den Kommunen gegeben worden. Ich freue mich nachher auf einen lebhaften Austausch.

Zum Schluss aber noch ein Punkt: Aus meiner Sicht steht die Engagementpolitik neben all diesen Fragen, bei denen sich viel bewegt, vor einigen grundlegenden Herausforderungen. Zwei möchte ich hier nennen:

Über 40 Jahre nach dem Beginn der großen Zuwanderungswelle ist es an der Zeit, dass wir auch im bürgerschaftlichen Engagement über die Chancen der

Interkulturalität sprechen, dass wir **Migranten** stärker einbeziehen und dass wir den großen Schatz an Engagement, den es in den communities gibt, zu schätzen und zu würdigen lernen. Da stehen wir noch am Anfang. Ich freue mich, dass der Runde Tisch Bürgerschaftliches Engagement, den es in Berlin gibt, sich in den nächsten Wochen dieser Frage widmen wird, und zwar gemeinsam mit Akteuren aus verschiedenen communities.

Eine zweite Frage betrifft die **Infrastruktur**: Meine – etwas provokante - These ist, dass sehr viel an Engagementförderung stattfindet, dass aber niemand einen wirklichen Überblick hat. Ich gestehe dies jedenfalls offen ein, will daran aber auch etwas ändern.

Vieles ist über die Jahre und Jahrzehnte gewachsen. In Berlin gibt es eine bunte Landschaft: den Treffpunkt Hilfsbereitschaft als landesweite Freiwilligenagentur, es gibt bezirkliche Freiwilligenagenturen, es gibt Nachbarschaftshäuser, es gibt Agenturen bei den Wohlfahrtsverbänden, es gibt das Quartiersmanagement in vielen Stadtteilen. Ich bin der Überzeugung: Wir brauchen eine bessere Verzahnung all der Angebote, eine Bestandsaufnahme der Landschaft und mehr Transparenz.

Ich begrüße daher die Idee, im Herbst einen weiteren Runden Tisch zu veranstalten, um zu sehen: Wer macht was und wo können wir Synergien erzielen, wo sind weiße Flecken in der Stadt, wo können wir gemeinsam noch mehr tun, um eine gute Infrastruktur zu haben, die Engagement ermöglicht und fördert?

Nach den beiden Fragezeichen am Schluss noch ein Ausrufezeichen: Mit dem 5. Berliner Freiwilligentag steht Berlin am Samstag (10. September 2005) ganz im Zeichen von Bürgerengagement und Hilfsbereitschaft. Ich freue mich, dass es gelungen ist, in diesem Jahr noch mehr Projekte zu gewinnen und dass noch mehr Unternehmen an diesem Tag ihre Verantwortung für das Gemeinwesen dokumentieren. Danke, Frau Schaaf-Derichs, für Ihr unermüdliches Engagement und das der vielen ehrenamtlichen Helferinnen und Helfer! Sie engagieren sich nicht nur jeweils für eine gute Sache, sondern prägen auch das Bild einer Hauptstadt, die nicht nur Sitz von Parlament und Regierung sein will, sondern auch eine Hauptstadt der Engagierten und des Engagements.

Bürgerengagement ist ein Positivsummenspiel

In diesem Sinne wünsche ich uns allen eine muntere Debatte und vergessen wir nicht: Es kommt darauf an, zu ermutigen, sich von den Engagierten anstecken zu lassen, dazu einzuladen und noch mehr Menschen für Bürgerschaftliches Engagement zu gewinnen!

Bürgerengagement ist ein Positivsummenspiel. Es gibt keine Verlierer, sondern nur Gewinner!

2 Bürgerkommune – Die Zukunft der Engagementförderung im kommunalen Raum

Gretel Wildt

Sehr geehrte Damen und Herren, sehr geehrter Herr Schmitz, sehr geehrte Abgeordnete,

wir sind im BBE der Auffassung, dass der Kommune als zentralem Ort bürgerschaftlichen Engagements eine herausragende Bedeutung bei der zukünftigen Entwicklung der Engagementförderung zukommt. Deshalb haben wir diese Veranstaltung unter der Überschrift „Bürgerkommune“ geplant und die Senatskanzlei des Landes Berlin für eine Kooperation gewinnen können. Für die große Unterstützung im Vorfeld und Ihre heutige Gastfreundschaft möchte ich Ihnen, lieber Herr Schmitz, an dieser Stelle ganz herzlich danken!

Das Land Berlin, welches ja zugleich die größte Kommune Deutschlands ist, ist Mitglied im BBE und hat das Thema Engagementförderung, wenn nicht an die Spitze, so doch auf einen vorderen Platz seiner politischen Agenda gesetzt. Mögen andere Ihnen in diese Richtung folgen!

Das BBE sieht Engagementförderung als eine gesellschaftspolitische Aufgabe an, die sich nicht auf einzelne Engagementfelder beschränkt, sondern sämtliche Gesellschafts- und Politikbereiche umfasst. Dabei geht es sowohl darum, Eigenverantwortung, Partizipation und Selbstgestaltung der Bürgerinnen und Bürger zu stärken als auch neue Formen und Verfahren für gesellschaftliches Mitentscheiden und Mitgestalten zu entwickeln. Die Entwicklung und Etablierung einer Engagementpolitik in diesem Sinne lebt von der engen Koppelung der Querschnitts- mit der Bereichsperspektive: Bürgerschaftliches Engagement muss in übergreifender Weise Berücksichtigung finden in sämtlichen Politikbereichen, gleichzeitig braucht Engagementförderung konkrete Strategien in einzelnen Bereichen und Ressorts wie der Familien-, Sozial-, Kultur-, Umwelt-, Gesundheits- oder Bildungs- und Finanzpolitik.

Eine aktive Bürgergesellschaft ist geprägt durch ein hohes Maß an aktiver Teilhabe der Bürgerinnen und Bürger bei der Gestaltung des Gemeinwesens. Bürgerschaftliches Engagement basiert auf Freiwilligkeit und kann nicht verordnet

werden. Wenn es sich weiter entfalten soll, bedarf es der Motivation, Ermutigung und Ermöglichung. Daraus ergeben sich weitreichende Konsequenzen für die Gestaltung einer engagement-fördernden Politik in Bund, Ländern und Kommunen. Eine aktive Bürgergesellschaft braucht den „ermöglichenden Staat“, der gute Voraussetzungen für das Engagement schafft. Er trägt – gemeinsam mit Organisationen der Bürgergesellschaft und mit Unternehmen als „guten Bürgern“ (Corporate Citizens) – dazu bei, Zugänge zum Engagement auch für diejenigen zu schaffen, die sich bislang noch nicht freiwillig engagieren.

Bürgerengagement bedeutet nicht nur Mittun, sondern auch Mitentscheiden. Die Möglichkeiten des Mitentscheidens sollten daher weiterentwickelt werden. Dazu gehören neben den Formen der repräsentativen Demokratie auch Formen der direkten Demokratie wie beispielsweise Bürgerbegehren und Bürgerentscheide.

Die Bürgergesellschaft gründet sich auf den Gedanken der Partnerschaftlichkeit. Dies gilt sowohl für das Verhältnis des Staates zu seinen Bürgerinnen und Bürgern als auch für die Zusammenarbeit von hauptamtlichen mit freiwilligen Akteuren innerhalb der Organisationen. Es geht um eine Kommunikation auf Augenhöhe, in der nicht *über*, sondern gemeinsam *mit* Bürgerinnen und Bürgern bzw. den Engagierten beraten und entschieden wird. Tendenzen einer Instrumentalisierung des bürgerschaftlichen Engagements aufgrund fehlender öffentlicher Finanzmittel ist entschieden entgegen zu treten.

Große Bedeutung für eine Stärkung von Bürgerengagement und Bürgergesellschaft kommt einer Neuordnung der föderalen Verfassung in der Bundesrepublik zu. Die Aufgaben, Zuständigkeiten, Ressourcen und Kompetenzen zwischen Bund, Ländern und Kommunen sollten neu verteilt werden. Die Kommune als ein zentraler Ort für die Entfaltung von Bürgerengagement muss wieder in die Lage versetzt werden, die ihr zukommende Gestaltungsverantwortung wahrnehmen zu können.

(Bei meinen weiteren Ausführungen stütze ich mich stark auf die Arbeit BBE-Projektgruppe „Perspektiven der lokalen Bürgergesellschaft“, die seit fast zwei Jahren mit der Thematik befasst ist.)

Demografische Veränderungen, wirtschaftliche Zwänge und die Krise des Sozialstaats stellen die Kommunen vor neue Herausforderungen: Gefragt ist ein

verstärktes Engagement der Bürgerinnen und Bürger – das jedoch nicht als ein „billiger Ersatz“ für sozialstaatliche Leistungen, sondern als deren wirksame Ergänzung verstanden werden sollte. Bürgerengagement im lokalen Bereich ist weit mehr als „Ehrenamt“ oder „Freiwilligenarbeit“: Im Vordergrund steht eine neue Kultur des Miteinanders und der Klärung kommunaler Verantwortlichkeiten – und nicht zuletzt auch die Selbstverwirklichung und das soziale Lernen der beteiligten Akteure.

Allen Beteiligten – den Bürgerinnen und Bürgern, den Initiativen und Verbänden, der Verwaltung und der Politik – wachsen in dieser Situation neue Verantwortungen und neue Rollen zu: Es bedarf innovativer Modelle der Bürgerbeteiligung und einer spürbaren Ermutigung der Bürger/innen, eine aktive Rolle in ihrem Gemeinwesen einzunehmen.

Um dies zu erreichen, muss das Verhältnis von Staat und Bürgergesellschaft neu durchdacht werden. Es geht um mehr Demokratisierung anstatt Bürokratisierung: Bürger/innen bekommen die Möglichkeit, mit ihrer Kompetenz maßgebend an der Gestaltung des Gemeinwesens mitzuwirken. In diesem Sinne gilt es die Ressourcen des Engagements bei allen Beteiligten zu wecken. Bürgerengagement bewegt sich nicht in einem kostenfreien Raum, sondern ihre Infrastruktur kostet (auch) Geld. Es handelt sich jedoch allemal um eine lohnende Investition: Denn der Gegenwert, den eine Kommune aus der Förderung des bürgerschaftlichen Engagements erhält, übersteigt die eingesetzten Mittel deutlich. Und nicht zuletzt: Bürgerbeteiligung trägt dazu bei, den Lebenssinn und die Lebensfreude aller Beteiligten zu fördern. Wenn bürgerschaftliche Kompetenz ernst genommen wird, wird damit das Verantwortungsgefühl der Bürgerinnen und Bürger für ihr Gemeinwesen gestärkt. Kurz: Bürgerengagement schafft mehr Lebendigkeit und Freude am Gemeinwesen – und wirkt der zunehmenden Politikverdrossenheit entgegen!

In den letzten Jahren hat es an vielen Orten Bemühungen gegeben, für bürgerschaftliches Engagement verbesserte Rahmenbedingungen zu schaffen. Die Vorteile für alle Beteiligten liegen auf der Hand: Für die Bürgerinnen und Bürgerinnen ist Engagement nicht nur eine Möglichkeit zur Selbstverwirklichung und Sinnfindung: Es fördert auch soziale Netzwerke und Gemeinschaftssinn und dient damit nicht zuletzt der individuellen sozialen Vorsorge. Bürger/innen können auf die Abläufe in ihrem Lebensumfeld und auf die Zukunftsplanung ihres Gemeinwesens

konkret Einfluss nehmen. Soziale Gruppen, die sich bisher nur in geringem Maße engagiert haben, können durch geeignete Verfahren in das Gemeinwesen einbezogen werden.

Die kommunale Verwaltung ist auf ein lebendiges Miteinander angewiesen. Das Klima im Umgang mit den Bürger/innen und ihren Anliegen, die vielfältigen bürgerschaftlich initiierten und getragenen Projekte und Initiativen – all dies prägt das Bild einer Kommune. Bürgerengagement ist auch ein positiver Standortfaktor, der sich darauf auswirkt, ob Menschen gerne an ihrem Ort leben, ob sie sich mit ihrer Gemeinde, ihrer Stadt oder Region identifizieren. Deshalb kann Bürgerengagement nicht einer „Stelle“ überlassen werden, sondern es bedarf vieler Einrichtungen und Akteure, die zusammenarbeiten. Wenn Engagement durch flexible und unbürokratische Hilfen und Rahmenbedingungen unterstützt wird, hat die Kommune am Ende einen spürbaren Gewinn.

Bürgerengagement ist gelebte Demokratie in ihren verschiedenen Ausprägungen, die auf eine sichtbare Anerkennung durch die Politik angewiesen ist. Hierfür bedarf es eines Leitbildes der „Bürgerkommune“, das gemeinsam entwickelt wird – und im Anschluss daran mit Leben gefüllt, konkretisiert und umgesetzt werden muss. Die Erfahrung zeigt, dass eine Politik, die sich als ernsthafte Dialogpartnerin für die Bürgerinnen und Bürger versteht, zu bedarfsgerechteren Entscheidungen und Problemlösungen kommt. Gesellschaftliches Engagement wird übrigens auch für Unternehmen immer wichtiger. Die Stärkung des Gemeinwesens bringt für Unternehmen verschiedene Vorteile mit sich: Standortvorteile, Identifikation der Kommune mit dem Unternehmen, Möglichkeiten der verbesserten Personalauswahl, höhere Mitarbeiterzufriedenheit und gesundheitsförderndes Betriebsklima. Ein Imagegewinn vor Ort wird sich nicht zuletzt auch positiv auf den Absatz einer Firma auswirken.

Wie kann das bürgerschaftliche Engagement in der Kommune gestärkt werden?

1) Um die Bedeutung des bürgerschaftlichen Engagements in der Kommune zu verankern, bedarf es eines entsprechenden Leitbildes, das gemeinsam entwickelt und durch die kommunalen Spitzen auch offensiv vertreten wird. Ziel ist die gemeinsame Verbesserung der Lebensqualität und die Stärkung der lokalen Demokratie. Innerhalb der Verwaltung empfiehlt sich die Einrichtung einer zuständigen Stelle für das Bürgerengagement (als Stabsstelle), die für die

Umsetzung dieses Leitbilds Sorge trägt. Zur Leitbild-Umsetzung gehört eine ressortübergreifende und flexible, projektbezogene Unterstützung und Förderung durch die Kommune, möglichst durch einen eigenen Mittelansatz. In der Regel bedarf es einer ressortübergreifenden Kommunikation innerhalb der Verwaltung. Als hilfreich haben sich gemeinsame Workshops mit Vertreter/innen aus Verwaltung, Gemeinderat und Bürgerschaft erwiesen.

2) Es bedarf verschiedener „Lernorte“ und „Ermöglichungsformen“, die das bürgerschaftliche Engagement unterstützen, kreative und neue Engagementformen zulassen und fördern. Dafür ist eine hohe Bereitschaft der Beteiligten (etwa von Unternehmen und Umweltschützern, Verwaltungen und Bürgern) zum Dialog und zur Kooperation vonnöten – möglichst begleitet von geeigneten Moderatoren. Organisationen, Verbände, Vereine, Unternehmen etc. müssen konkret bereit sein, in einen Dialog zu treten und ihre internen Strukturen für bürgerschaftliches Engagement zu öffnen. Bildungsinstitutionen, aber auch der Aufbau lernender Netzwerke in der Region, können dabei unterstützend wirken.

3) Bürgerschaftliches Engagement kommt nicht ohne hauptamtliche Strukturen aus. Die Gewinnung von Freiwilligen, die Projektentwicklung, das Zusammenführen von „Angebot“ und „Nachfrage“, die Feststellung von erforderlichen Rahmenbedingungen in den Organisationen, Einrichtungen, Initiativen etc. erfordern feste und verlässliche Anlaufstellen sowie eine qualifizierte Begleitung. Die entsprechenden Strukturen unterscheiden sich je nach Größe und Struktur des Gemeinwesens (städtisch / ländlich / Randgebiete/ Sozialstruktur etc). Freiwilligenagenturen, Seniorenbüros und Selbsthilfe-Kontaktstellen sind mit ihren jeweiligen Profilen geeignete Anlaufstellen für engagementbereite Bürger/innen.

4) Qualifizierung und Begleitung von Engagierten sind notwendig, um den vielfältigen Anforderungen – etwa bei der Zusammenarbeit von Haupt- und Ehrenamtlichen, beim Aufbau von Projekten oder bei der Beratung von Initiativen – gerecht zu werden. Teilweise übernehmen Ehrenamtliche auch eine Art „Vermittlungsfunktion“ zwischen Bürgerinnen, Bürgern, Initiativen, Vereinen und Kommunalverwaltung, für die es einer entsprechenden Fortbildung bedarf. Hilfreiche Beispiele hierfür sind ein „Mentorat für Bürgerengagement“ oder auch die Fortbildung von Verwaltungsmitarbeiter/innen und Bürger/innen zum „Trainerpaar“. Kommunen können als Vorbilder wirken: Indem sie engagierte Mitarbeiter/innen

auszeichnen oder für ihr Engagement freistellen, können Unternehmen und andere Organisationen zur Nachahmung motiviert werden.

5) Es gilt das bürgerschaftliche Engagement in seiner ganzen Vielfalt und Buntheit zu stärken. Dabei ist zu beachten, dass Bürger/innen sich heute zunehmend themenorientiert – d.h. für die einzelnen Beteiligten zeitlich kalkulierbar – engagieren. Die Projektunterstützung sollte daher in direkter Abstimmung und Vereinbarung mit den Verantwortlichen in dem jeweiligen Tätigkeitsfeld geschehen. Dabei bedarf es in sensiblen Bereichen (etwa in der Altenpflege oder bei der Bewährungshilfe) einer Festlegung von Grundvoraussetzungen und Anforderungen des bürgerschaftlichen Engagements– in Abgrenzung zu den hauptamtlichen Aufgaben, für die es auch weiterhin einen Bedarf gibt.

6) Die Vielfalt des bürgerschaftlichen Engagements muss im Gemeinwesen deutlich sichtbar und erlebbar gemacht werden. Dabei gilt es die unterschiedlichen Gruppen im Stadtteil – ihre Interessen, Ressourcen und Bedarfe – wie auch die verschiedenen Akteure (Kommune, Verbände, Kirchen, Vereine, Bildungs- und soziokulturelle Einrichtungen, engagierte Ärzte etc.) spürbar in die Gestaltung des Gemeinwesens einzubeziehen. Für weniger artikulationsfähige oder auch sozial benachteiligte Gruppen werden „Anwälte“, „Fürsprecher“ oder Beiräte benötigt, die für ihre Anliegen eintreten oder sie durch neue Beteiligungsformen zur Wahrnehmung ihrer Interessen befähigen.

7) In der kommunalen Verwaltung bedarf es einer stärkeren Öffnung gegenüber Beteiligungsverfahren. Ihre konkreten Ergebnisse sollten zeitnah umgesetzt und auf diese Weise für die Bürgerinnen und Bürger erkennbar werden. Mögliche Formen sind z.B. Bewohnerbeiräte bei Stadtteilplanungen, Zukunftswerkstätten („Bürger gestalten die Zukunft ihrer Stadt“), partizipative Haushaltsplanerstellung („Bürgerhaushalt“), Bürgergutachten in der kommunalen Planung. Die Entscheidungsspielräume, insbesondere finanzieller Art, müssen transparent sein. Und die Ergebnisse der Beteiligungsverfahren müssen sichtbar und wirksam in die Entscheidungsgremien von Politik und Verwaltung einfließen. Die Einbeziehung von Gruppen mit „Artikulationshemmnissen“ im Rahmen von „Empowermentstrategien“ ist besonders zu berücksichtigen. Ein positives Beispiel ist das Quartiersmanagement in Problem-Stadtteilen, bei dem sozial benachteiligte Gruppen besondere Berücksichtigung finden.

8) Prozesse des bürgerschaftlichen Engagements verlaufen nach anderen Regeln als die in Behörden, in sozialen Einrichtungen, Verbänden und Unternehmen. Daher muss es Orte der Begegnung und Raum für Aushandlungsprozesse geben, in denen die jeweiligen Rollen neu definiert und Aufgaben neu gestellt werden können. Anzustreben ist eine „Verwaltung vor Ort“ mit einem bürgernahen Beschwerde- und Ideenmanagement, die einen Teil der Gestaltungsverantwortung bewusst auf die Bürgerinnen und Bürger überträgt. In Krisensituationen und bei Interessenskollisionen bedarf es einer effektiven und neutralen Mediation zwischen den verschiedenen beteiligten Seiten.

9) Engagement muss sichtbar anerkannt werden. Die Kommune kann z.B. einen Preis „Engagement für unsere Stadt“ oder einen „Bürgerpreis“ ausloben. Daran können sich auch Unternehmen, etwa über Patenschaften für Einzelprojekte, beteiligen. Zur Anerkennung gehört auch, dass die Zusammenarbeit von Hauptamtlichen und bürgerschaftlich Engagierten „auf gleicher Augenhöhe“ geschieht. Freiwillig Engagierte sollten nicht als „Störung“ oder Konkurrenz für bezahlte Arbeit empfunden werden. Hauptamtliche sind oft mit veränderten Strukturen, Aufgabenverteilung und flexibleren Arbeitsweisen konfrontiert, auf die sie vorbereitet werden müssen. Hier ergibt sich ein Qualifizierungsbedarf sowie das Erfordernis einer permanenten, an Ergebnissen orientierten Dialogbereitschaft.

10) Für das bürgerschaftliche Engagement ist es wichtig, die am Ort vorhandenen Potenziale und Chancen zu sichern und für das Gemeinwesen auszuschöpfen. Die verschiedenen Organisationen und Akteure des Bürgerengagements vor Ort sollten ein übergreifendes Netzwerk bilden, das Kooperationen ermöglicht und die bürgerschaftliche „Kultur“ des Engagements repräsentiert. Solche Netzwerke dienen dazu, Informationen und Erfahrungen auszutauschen, Kompetenzen und Ressourcen zu verbinden, gemeinsame Themen und Projekte zu entwickeln, gesellschaftliche Anerkennung und Aufwertung des bürgerschaftlichen Engagements zu erwirken. Die bisherigen Erfahrungen zeigen, dass es in der Regel bestimmter „Motoren“, Unterstützer, Mentoren bedarf, die diese Netzwerke aufbauen und weiter entwickeln.

Meine sehr verehrten Damen und Herren, ich bedanke mich für Ihr zahlreiches Erscheinen und Ihr Interesse. Besonderer Dank an die Referierenden, die uns zunächst einige wichtige Impulse für die weitere Diskussion geben werden.

Dazu sind auch Ihre Beiträge aus dem Plenum herzlich willkommen. Uns allen wünsche ich einen fruchtbaren Diskurs auf dem Weg in die „Bürgerkommune“!

3 Engagementförderung als Pflichtaufgabe der Kommunen

Hans-Josef Vogel

I.

Engagementförderung als Pflichtaufgabe der Kommunen? Vorab: Auf den ersten Blick ist man geneigt, diese Frage zu verneinen. „Engagementförderung“ ist eine neue Sache – entstanden durch neue Formen bürgerschaftlichen Engagements rund um das Leitbild „Bürger-Kommune“ in den 90er-Jahren. Engagementförderung wurde natürlich von keinem Landesgesetzgeber in dieser Zeit den Kommunen als Pflichtaufgabe übertragen.

Aber was ist, wenn wir genauer hinsehen? Ich möchte mich der Fragestellung in zwei Schritten nähern, um sie beantworten zu können.

In einem ersten Schritt möchte ich die Frage historisch und prinzipiell verorten oder einordnen oder anders formuliert mit den Ordnungsprinzipien der Selbstverwaltung und Demokratie in ihrer geschichtlichen Entwicklung konfrontieren.

In einem zweiten Schritt möchte ich thesenartig das Thema der Engagementförderung vom Bürger, von der Bürgerin aus betrachten und auf der Grundlage der gewonnenen Erfahrungen mit dem Thema einige weiterführende Anregungen über die mir gestellte Frage und Einzelprojekte hinaus geben.

II.

Engagementförderung als Pflichtaufgabe der Kommunen?

Die Stadt, wie wir sie heute kennen, hat eine Doppelstruktur: Sie ist politische Kommune - d. h. politisch-administratives System - und Bürger-Kommune, d. h. bürgerschaftlicher Lebens- und Gestaltungsraum.

Betrachten wir nun den Ausgangspunkt der modernen Kommunalen Selbstverwaltung, dann ist das der bürgerschaftliche Lebens- und Gestaltungsraum, auf den die Einführung der Kommunalen Selbstverwaltung durch die preußische Städteordnung von 1808 abzielte – initiiert und gestaltet von Freiherr vom Stein.

Die „Kommunale Selbstverwaltung“ wurde also gerade eingeführt, um eine stärkere Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger an der Verwaltung des Gemeinwesens zu erreichen. Freiherr vom Stein ging es um die Aktivierung der Bürgerinnen und Bürger. Modern gesprochen um ein aktivierendes Programm.

Drei zentrale Gründe führte Freiherr vom Stein immer wieder dafür an:

- Die Stärkung des Verantwortungsbewusstseins und der Verantwortung der Bürgerschaft
- Die schnellere, bessere und ökonomische Erledigung der öffentlichen Aufgaben durch die Mitwirkung der Bürgerinnen und Bürger sowie die größere Sachnähe und Sachkunde, auch um die, wie es sinngemäß bei Stein heißt „im Aktenstaub versunkene staatliche Bürokratie aufzurütteln“
- Die Bindung der gesellschaftlichen Kräfte an den Staat und die höhere Identifikation mit dem Staat

Ursprung und Ausgangspunkt der modernen „Kommunalen Selbstverwaltung“ war also – wenn auch noch nicht demokratisch verfasst – die Engagementförderung, wie wir sie auch heute verstehen. Eine Engagementförderung, die wir unter den Bedingungen des Parteienstaates immer weniger mit Leben erfüllt haben. Im Gegenteil: Insbesondere in den letzten Jahrzehnten des 20. Jahrhunderts haben wir die Kommune als politisch-administratives System ausgedehnt sowie die Entfaltung und Gestaltung der Bürgerkommune hintenangestellt.

Das Bundesverfassungsgericht hatte demgegenüber noch in den 50er-Jahren des letzten Jahrhunderts in der Tradition des Freiherr vom Stein festgestellt: „Kommunale Selbstverwaltung bedeutet ihrem Wesen und ihrer Intention nach Aktivierung der Beteiligten für Ihre eigenen Angelegenheiten, die die in der örtlichen Gemeinschaft lebendigen Kräfte des Volkes zur eigenverantwortlichen Erfüllung öffentlicher Aufgaben der engeren Heimat zusammenschließt mit dem Ziel, das Wohl der Einwohner zu fördern“.

Besser kann man Engagementförderung auch heute nicht beschreiben. Bürger als Beteiligte, Aktivierung für ihre eigene Angelegenheiten, eigenverantwortliche Erfüllung öffentlicher Aufgaben, Gemeinwohl. Das

Bundesverfassungsgericht hat damit nicht irgendeine Aufgabe der Kommune bezeichnet, sondern den Kern kommunaler Selbstverwaltung benannt.

Engagementförderung ist also nicht eine Pflichtaufgabe, die der Staat den Kommunen übertragen müsste, sondern sie ist konstitutives Element der modernen Kommunalen Selbstverwaltung, sie ist Kommunale Selbstverwaltung unter den Bedingungen demokratischer Verfassung und damit Pflichtaufgabe in einem besonderen Sinn.

Die Reformperspektive der Bürger-Kommune oder der lokalen Bürgergesellschaft führt also zu den Wurzeln der Kommunalen Selbstverwaltung zurück.

Lassen Sie mich auf diesem Hintergrund zur Ausgestaltung der Engagementförderung des bürgerschaftlichen Engagements in unseren Städten, Gemeinden und Kreisen nun einige Thesen formulieren, die zur Weiterentwicklung und Beschleunigung der Bürgergesellschaft beitragen können.

III.

1.

Die Bürgerinnen und Bürger haben ein Recht auf Teilhabe an der Gestaltung des Lokalen. Dieses Recht folgt unmittelbar aus dem Verfassungsprinzip der Kommunalen Selbstverwaltung, nicht aus dem Demokratieprinzip des Grundgesetzes, wobei in der Alltagssprache wie auch der politischen Sprache die Bereiche sich – je nach verwendeter Begrifflichkeit – überschneiden.

So werden immer wieder Bezüge von der Selbstorganisation der Bürgerinnen und Bürger, von ihrem bürgerschaftlichen Engagement zur Demokratie hergestellt.

Ullrich Beck zum Beispiel führt aus, die Frage nach den Teilhabechancen von Bürgern an ihrem eigenen Gemeinwesen berühre „die Seele der Demokratie“. Kurt Biedenkopf zum Thema: „Es geht nicht nur um die Stärkung der Demokratie, sondern es geht um ihre Überlebensfähigkeit, um ihre Existenzfähigkeit unter veränderten wirtschaftlichen, politischen, gesellschaftlichen und kulturellen Bedingungen“. ... „Die Revitalisierung der kommunalen Ebene sei „eine Reaktion auf die Erschöpfung der Fähigkeit zentralistischer, staatlicher und bürokratischer

Strukturen, mit unseren Lebensverhältnissen fachgerecht zurechtzukommen“. Und Oskar Lafontaine formulierte: „Es ist eben doch etwas anderes, ob es die Staatsbürger selber sind, die sich der öffentlichen Belange gemeinsam annähern oder ob sie ihre Interessen durch einen noch so wohlmeinenden, noch so klugen professionellen Volksvertreter vertreten lassen.“

2.

Dem Recht auf Teilhabe entspricht der Staat und seine Einrichtungen, aber auch unsere Gesellschaft und ihre Institutionen nur unzureichend. Darüber dürfen auch die vielen guten Beispiele, Projekte und Programme in so manchen Städten, Gemeinden und Kreisen nicht hinweg täuschen.

Älteren und alten Menschen wird ihr Recht auf Teilhabe am gesellschaftlichen Leben vor Ort nicht entsprochen. Ja, ihr bürgerschaftliches Engagement wird sogar immer noch eingeschränkt durch Altersgrenzen tatsächlicher und rechtlicher Art wie zum Beispiel bei der Freiwilligen Feuerwehr und durch den Gebrauch negativer Altersbilder.

Dabei liegt es im Interesse einer Stadt, ja der gesamten Gesellschaft, - gerade unter den Bedingungen des gegenwärtigen wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Wandels (Miegel spricht von einer fundamentalen „Epochenwende“) und insbesondere unter den Bedingungen der demografischen Veränderungen - die Stadt als bürgerschaftlichen Lebens- und Entfaltungsraum gezielt und möglichst breit zu entwickeln und zu fördern.

Keine der sozialen Fragen unserer Zeit kann gelöst werden, „ohne dass das bürgerschaftliche Engagement in den Kern der Aufgabenerfüllung vordringt“ (Warnfried Dettling).

3.

Da dem Recht auf Teilhabe nur unzureichend entsprochen wird, wird das große Engagementpotenzial der Bürgerinnen und Bürger auch nicht im großen Umfang und flächendeckend aktiviert. Oder: Da das Eigeninteresse einer Stadt an der Bürger-Kommune, an ihrer eigenen Bürger-Kommune nicht vollständig erkannt wird - aus welchen Gründen auch immer - (Hierarchie-Denken, vermeintliche Machtfragen, obwohl Abgabe von Macht auch Gewinn größerer Gestaltungskraft

bedeuten kann), werden die Chancen der Bürgergesellschaft nicht oder nicht genügend genutzt.

4.

Das bürgerschaftliche Potenzial zur Entfaltung zu bringen und damit das Recht auf Teilhabe am Lokalen im Sinne einer demokratisch verfassten Kommunalen Selbstverwaltung zu realisieren, stößt aber auch auf ganz praktische Schwierigkeiten zum Teil großen Umfangs.

Neue Verantwortungsräume und Verantwortungsrollen entstehen eben nicht von selbst. Sie sind auch nicht von Anfang an auf problemorientierte und produktive Kooperationen angelegt. Notwendig sind:

- neue Bilder von Gesellschaft und Stadt,
- neue Formen der Ansprache und vor allem Wert-Schätzung der Bürgerinnen und Bürger (insbesondere der Älteren),
- neue Formen der Unterstützung, der Organisation und der Netzwerkarbeit, aber auch neue Transparenz und Offenheit der Institutionen, ihrer Ziele und Programme.

Hier gibt es viele gute Beispiele, Innovationen und Vorschläge.

Bürgerinnen und Bürger haben eine genaue Vorstellung von ihrem Bürger-Engagement. Sie stellen eine konkrete Zeit von fünf bis sechs Stunden in der Woche zur Verfügung, beanspruchen zu Recht Möglichkeiten des kurzfristigen Ausstiegs aus ihrer Arbeit, wollen – wiederum zu Recht - Entscheidungskompetenz oder Mitspracherecht bei Planung und Ausführung. Es geht ja darum, zu ermöglichen, Bedeutendes leisten zu können.

Dies gilt es erst einmal zu organisieren – insbesondere dann, wenn nicht 10, 12 oder 15 Bürgerinnen mitarbeiten, sondern wenn es Hunderte und Tausende sind, die sich für ihre Stadt, für ihre lokale Lebenswelt engagieren wollen. Oder ein anderes Beispiel: Was ist denn mit der Lehrerin, die über die Pensionsgrenze hinaus wöchentlich drei Stunden Geschichte weiter unterrichten will. Seien wir ehrlich, hier stehen wir alle erst am Anfang.

5.

Ein Grundbestand der Entwicklung und der Unterstützung dieses bürgerschaftlichen Engagements in dem hier skizzierten und verorteten Sinne zählt zum Grundbestand der modernen Kommunalen Selbstverwaltung, ist Kern der Kommunalen Selbstverwaltung und damit Pflichtaufgabe der Kommunen. Sie ist sogar mehr als das. Engagementförderung ist Ziel und Grundlage der Existenz Kommunalen Selbstverwaltung.

Eine Vielzahl von Formen, Beispielen, Projekten, Maßnahmen sind in den 90er-Jahren neu entwickelt und umgesetzt worden. Sie entstanden oft in Nischen, aber in vielen Bereichen des städtischen Lebens. Sie müssen nun abgesichert und vor allem in die Fläche weiter entwickelt werden.

In den Kommunen ist eine neue ganzheitliche Engagementpolitik zu entwerfen und zu praktizieren. Dazu zählen auch neue Anforderungen an die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des öffentlichen Dienstes, die alle um den Punkt kreisen müssen, bürgerschaftliches Engagement zu ermöglichen. Und es bedarf der Öffnung der gesellschaftlichen, staatlichen und kommunalen Institutionen.

6.

Lassen Sie mich abschließend an dieser Stelle drei weiterführende Anregungen geben:

- (1) Das Thema „Bürgergesellschaft“ und „Bürgerkommune“ muss in den Programmen der politischen Parteien verankert werden – und zwar als Reformperspektive der kommenden Jahre. Dies kann nicht – wie heute bei Parteien üblich – durch Sprachregelung von oben erfolgen, sondern bedarf eines dialogorientierten, gründlichen Prozesses der Willensbildung innerhalb der politischen Parteien – von Grund auf und aus.

Ein Blick in die Parteiprogramme zur Bundestagswahl am 18. September 2005 bestätigt diese Notwendigkeit. In den Wahl- oder Regierungsprogrammen von CDU/CSU, SPD, Bündnis 90/Die Grünen und FDP ist das Thema Bürgergesellschaft oder Bürger-Kommune nicht Teil der jeweiligen großen Reformperspektive.

Entweder wird das Thema überhaupt nicht erwähnt (Union) oder nur noch als Erklärungsverstück (SPD) oder reduziert auf die allgemeinen

- Bürgerrechte (FDP) oder als Einmischung erwünscht (Bündnis 90/Die Grünen) oder im Zusammenhang mit dem Ausbau formeller direktdemokratischer Beteiligungsverfahren (Die Linke.PDS) genannt. Die kommunalpolitischen Programme der politischen Parteien sind 20 und mehr Jahre alt und kennen die Reformperspektive der Bürger-Kommune nicht - mit Ausnahme der PDS, was sich aus dem Alter dieser Partei ergibt.
- (2) Der „aktivierende“ Staat (Bund und Länder) sollte im Rahmen seiner Förderpolitik als Zuschussgeber Anreize für neue Formen von bürgerschaftlichem Engagement und seiner Unterstützung schaffen, um die Kräfte der Bürgergesellschaft auch für vom Staat gewünschte Problemlösungen zu mobilisieren (ganz im Sinne der Ursprungskonzeption des Freiherr vom Stein). Kommunale Eigenanteile bei Projektfinanzierungen durch EU, Bund und Land sollten durch bürgerschaftliches Engagement ersetzt werden können. Das wäre eine ganz neue Form von Private-Public-Partnership.
- (3) Lokale Selbstorganisations- oder auch Demokratiebilanzen wie in skandinavischen Ländern oder wie in Deutschland in Nürtingen können die bürgerschaftlichen Ressourcen, das Engagementpotenzial, das Wissen der Kooperationsbereitschaft, den Stand des bürgerschaftlichen Engagements, die Netzwerke und deren Entwicklung regelmäßig darstellen. Dadurch ergibt sich eine neue Dynamik für Bürgerengagement, aber auch für die Öffnung von Verwaltung, Politik und lokal wirkenden Institutionen, die dadurch wieder auch zu Angelegenheiten der Bürgerinnen und Bürger werden. Leitfragen in einer solchen Bilanz können sein: Welche Möglichkeiten bestehen zur Übernahme von Verantwortung in unserer Stadt? Wie werden sie tatsächlich genutzt? Welche Verbesserungen sind möglich? Wie und durch wen wird die Selbstorganisation der Bürgerinnen und Bürger unterstützt und gefördert?

IV.

Was aber ist nötig, eine Pflichtaufgabe nicht nur als Pflicht, sondern als Herausforderung zu begreifen und anzugehen? Nötig ist die Kunst, so viele Menschen wie möglich zur Gestaltung einer besseren Zukunft zu ermutigen und ihnen dazu die Werkzeuge zur Verfügung zu stellen. Das ist die Reformperspektive, die wir brauchen.

Denn - und ich wiederhole es: Keine der sozialen Fragen unserer Zeit kann gelöst werden, „ohne dass das bürgerschaftliche Engagement in den Kern der Aufgabenerfüllung vordringt“ (Warnfried Dettling).

4 Alle gewinnen! Das Nürtinger 3-Stufenmodell einer Beteiligungs- und Anerkennungskultur

Hannes Wezel

Anerkennungskultur im Bürgerschaftlichen Engagement lässt sich nicht auf monetäre Anreize reduzieren. Anerkennungskultur stellt den Bürger mit all seinen Fähigkeiten und Talenten in den Mittelpunkt einer bürgerorientierten Kommune. Anerkennungskultur ist mehr als „Danke“ zu sagen und mehr als Orden und Ehrenzeichen zu verleihen. Anerkennungskultur ist auch mehr, als das bloße Nachmachen von Anerkennungsinstrumenten wie Würdigungsabenden, Empfänge durch Politik und Verwaltung. Anerkennungskultur ist untrennbar mit Beteiligungskultur verbunden. Im nachfolgenden Aufsatz entwickle ich auf dem Hintergrund meiner 14 jährigen Erfahrung im Bereich Bürgerengagement und Bürgerorientierung das „Nürtinger 3-Stufenmodell“ als Leitbild einer nachhaltigen Anerkennungs- und Beteiligungskultur.

Das Nürtinger 3-Stufenmodell basiert erstens auf der Ermöglichungshaltung, zweitens auf lokalen Bausteinen der Anerkennung und mündet schließlich in eine Bilanz lokaler Demokratie.

1. Stufe: Die Ermöglichungshaltung

Eine seit langen Jahren engagierte Bürgerin liefert uns die Definition frei Haus: „Was wir brauchen für unser Engagement ist ein Dach über dem Kopf sprich allzeit zugänglich Räume und offene Herzen bei den Stadtoberen“. Im Falle von Nürtingen ist damit der Bürgertreff am Rathaus gemeint, der als Anlaufstelle BürgerInnen beteiligt und unterstützt und als Stabsstelle Anerkennungs- und Beteiligungskultur auch innerhalb der Verwaltung organisiert. Dazu bedarf es von denen die einen solchen Prozeß begleiten der sogenannten Ermöglichungshaltung. Sie ist intrinsisch angelegt und drückt sich dadurch aus, Menschen zu vertrauen und etwas zu zu trauen, nämlich, ihre Belange selbst in die Hand zu nehmen, selbstorganisiert zu handeln, ohne ans „sozialpädagogische Gängelband“ gelegt zu werden. Lassen sie mich dazu eine kleine und persönliche Geschichte erzählen, wie ich zur Ermöglichungshaltung kam. Mein Vater war mit 25 Jahren erblindet und ich wurde ihm bereits mit 3 Jahren zum spaziergehen „an die hand“ gegeben. Meine Wahrnehmung damals hat mich nicht das Defizit meines Vaters erleben lassen,

sondern seine Hand, seinen Halt und seine Begleitung spüren lassen. Also ging der Dreijährige mit dem blinden Vater spazieren und der Blinde zeigte dem Kind die Umgebung wie ein Sehender. Ich habe die Blindheit nie als Defizit erlebt, sondern meinem Vater die Randsteine angesagt und somit ermöglicht, dass er „ganz normal“ spazieren gehen konnte. Diese Haltung habe ich mir bewahrt und auch in meinen 27 Berufsjahren in der sozialen Arbeit zum Prinzip erhoben, Menschen Dinge zu ermöglichen, ohne ihre Autonomie anzugreifen. Im Gegensatz dazu herrscht bei vielen KollegInnen der sozialen Arbeit oder in den Verwaltungen das Gegenteil von Ermöglichung vor, unter dem Motto „Fachkompetenz killt Laientum“. Dies steht in krassem Mißverhältnis dazu, dass BürgerInnen sehr wohl in der Lage sind, selbstorganisiert zu arbeiten. Ermöglichung bedeutet in diesem Zusammenhang, Wege zu zeigen, Türen zu öffnen und Bedingungen zu schaffen - alles andere besorgen die engagierten BürgerInnen selbst.

2. Stufe: Bausteine der Anerkennungs- und Beteiligungskultur

Zu der eher intrinsisch angelegten Ermöglichungshaltung gesellen sich in Stufe 2 ganz reale Anerkennungsbausteine.

Im Freiwilligensurvey (BMFSF, Kolhammer,2000), findet sich eine regelrechte Hitparade der Anerkennungskultur:

56 % der Engagierten wollen besser beraten und informiert werden, was eindeutig heißt, die baden-württembergische Strategie zum Aufbau lokaler Anlaufstellen weiterzuführen. 55 % wollen ihrer Ehrenamtsarbeit als Praktikum anerkannt haben, was der neueren Strategie zum Aufbau lokaler, generationsübergreifenden Freiwilligendienste oder auch Programmen wie Quallipass oder Yes-Programm entspricht. 50 % wollen mehr öffentliche Anerkennung in den Medien. Auch hier hat sich in den letzten Jahren viel getan, ich erinnere nur an die Aktion „Echt gut“ Ehrenamt in Baden-Württemberg mit der Möglichkeit über das Internet Projekte zu wählen, um diese in einer großen Fernsehgala zu präsentieren. 43 % wünschen sich als Anerkennung eine Freistellung durch den Arbeitgeber, 42 % steuerliche Freistellung von Aufwandsentschädigungen, 37% eine bessere Absicherung ihres Engagements durch Haftpflichtversicherungen und nur 28 % legen auf die traditionellen Orden und Ehrennadeln Wert. Diese Hitparade macht zweierlei deutlich: einerseits wurde daran in den vergangenen zwei Legislaturperioden von Politikseite her vieles abgearbeitet, man denke nur an die Verbesserung bei der Übungsleiterpauschale oder auch die

Stärkung des Bereichs Corporate Citizenship im Bereich Freistellung durch Arbeitgeber für Gemeinwohlarbeit, andererseits wird aber deutlich, dass Anerkennungskultur für Bürgerengagement eine gesellschaftliche Aufgabe mit ganz neuen Anforderungen gerade auch an Kommunen darstellt.

Die drei Ws Wertschätzung, Würdigung und Weiterbildung sind zentrale Entwicklungsbausteine der Beteiligungs- und Anerkennungskultur im Freiwilligenwesen. In Nürtingen finden sie Eingang in den „Freiwilligenpass“, ein Scheckheft, das Engagement belohnt. Wirtschaft, Geschäftswelt, Stadtwerke, Krankenkassen, Stadtverwaltung, aber vor allem auch Initiativen selbst bieten eine große Palette mit „Bonbons“ der Wertschätzung für Engagierte, Initiativen und Vereine an.

Der Freiwilligenpass bietet Initiativen, Vereinen und pflegenden Angehörigen ein breites Spektrum an erlebbarer Anerkennungskultur. Im Jahr 2005 kamen über 140 Wunschschecks zusammen. Leckerer „Essen aus aller Welt“, kostenlose Theater- oder Kinokarten, Freifahrten bis in die Bundeshauptstadt Berlin, Warengutscheine für Nürtinger Kaufhäuser (Bäcker und Metzger) sind für die Freiwilligen Anreiz und Anerkennung. Er steht für öffentliche Anerkennung als Gemeinschaftsleistung innerhalb unserer Kommune.

Es steckt aber noch ein weiterer qualitativer, menschlicher Aspekt im Freiwilligenpass: Die Initiativen bieten selbst Gutscheine an, nehmen also nicht nur in Anspruch, sondern bringen ihr Engagement mit ein. Ob astronomische Führungen, Kirchturmrundblick oder Bootspartie – dieser Pass schafft die Voraussetzungen für einen Tauschring von Geben und Nehmen.

Um auf die Anfangsaussage der aktiven Bürgerin bezüglich der offenen Räume zurückzukommen, kostenlose Überlassung der Räume ist eine Form der Anerkennung. Die sich auch monetarisieren lässt. Im Haushaltsplan der Stadt Nürtingen für den Bürgertreff sind dafür alleine 20.000 € eingestellt.

Baustein Beteiligung

Seit Anfang der 90er Jahre hat sich in Politik und Planung die Erkenntnis entwickelt, dass die Beteiligung der BürgerInnen nicht nur der demokratischen Grundordnung gut tut, sondern zugleich eine wertvolle Ressource bedeutet.

Beteiligung vergrößert die Informationsbasis für Entscheidungen einerseits, hilft Planungen stärker an den Bedürfnissen der Bevölkerung auszurichten und führt gleichzeitig zu einer höheren Legitimation und Unterstützung. Ob Planungszellen, ZKK, ZKW oder Open Space - die Beteiligungsverfahren werden immer hinsichtlich der Planungsaufgabe und des Planungszieles ausgewählt und auf die Beteiligten abgestimmt. Beteiligung ist ein Indikator für Selbstorganisation. Das Ziel, möglichst viele Menschen der Bevölkerung für Beteiligungsprozesse zu gewinnen, bedarf eines nicht zu unterschätzenden Aufwandes und birgt auch Risiken. Bei uns in Nürtingen fängt Beteiligung ganz niederschwellig an. Die gewählten Kommunalpolitiker des Stadtparlamentes gehen schon immer im Bürgertreff ein und aus. Sie haben nach der Eröffnung schnell gemerkt, was ihnen eine solche „permanente Bürgerversammlung“ bringt. Und umgekehrt haben die Bürger die Nähe zu Gemeinderat und auch Verwaltungsspitze als unverkrampft und selbstverständlich erlebt. Bürgerorientierung und Bürgerengagement steht grundsätzlich im Spannungsverhältnis und im „magischen Dreieck“ zwischen Bürger, Politik und Verwaltung. Durch die kontinuierliche Einbeziehung der Kommunalpolitiker in die alltägliche Arbeit kam bei uns nie die Machtfrage auf. Immer waren die Rollen klar verteilt und richteten sich stets an dem aus, was in Schweden mit „großer und kleiner Demokratie“ gemeint ist. Die „große Demokratie“ als die klassische, gewählte, parlamentarische Form, also Politik schlechthin und Bürgerengagement als die „kleine Demokratie“, die alltägliche Form der Mitwirkung auf vielen verschiedenen, nicht immer politischen Feldern. Wir suchten nach einer Möglichkeit, Beteiligung an dieser Stelle lebendig werden zu lassen und erfanden hier gemeinsam mit unserer lokalen Zeitung den „Dämmerchoppen-Dialog“ - Kommunalpolitiker fragen - Bürger antworten. Mit einer paradoxen Methode wird das Dialogprinzip auf den Kopf gestellt, soll heißen, wer sonst immer redet, hört jetzt zu (die Politiker), und wer sonst eher nicht zu Wort kommt, ist jetzt am Zug (die Bürger). Beteiligung wird hier exemplarisch zur Methode erhoben.

Ob Freibadsanierung, wo die Veranstaltung am Schwimmbecken in Badekleidung stattfindet, ob ein vom OB geführter Stadtspaziergang oder ein Rundblick vom Kirchturm, hier entstehen Impulse und manchmal auch neue Projekte oft auch aus ausweglos scheinenden Situationen. Der dritte Aspekt ist, dass Politiker, Bürger und Verwaltung, die zwischenzeitlich bei keinem, Dämmerchoppen mehr fehlen, mit kreativen Mitteln, in entspannter Atmosphäre zusammengebracht werden. Ob World Cafe oder Stimmungsbarometer, Modellaktion oder Brainstorming, Rollenspiel, Blitzlichttrunde oder natürlich unser

schwäbischer „Maultaschendialog“, all das fördert das Zusammenspiel der Kräfte in unserer Bürgerorientierten Kommune in starkem Maße.

Wir befinden uns immer noch in der zweiten Stufe unseres Modells. Es ist die „Methodenstufe“, die dann gelingt, wenn Methodenkompetenz im alltäglichen Umgang nicht nur erlaubt, sondern auch gewünscht ist! Klaus Selle von der TU Aachen spricht von „political correctness“, wenn es um die Umsetzung von Beteiligungsverfahren geht. Er warnt letztlich jedoch auch aus dreierlei Gründen vor: Sandkastenbeteiligung (große Dinge bleiben aber Chefsache), Instrumentalisierung (für bereits getroffene Entscheidungen), Popularisierung und Banalisierung von Beteiligung (TeD und Co), vor St. Florians Prinzip und „NymBlSW“ als Vertretung von Partikularinteressen. Selle plädiert in diesem Zusammenhang dafür, nicht mehr bilateral Probleme und Gegensätze anzugehen, sondern multilateral. Es reicht nicht aus, in Top down oder Bottom up Systemen zu beteiligen. Was aber mit Beteiligung gemeint ist, bedarf horizontaler Strukturen und Netzwerke, die auch im Alltäglichen erfahrbar werden. Soll heißen, Beteiligung braucht Akzeptanz in Verwaltung und Politik, braucht Anlaufstellen und Fachpersonal, das nicht technokratisch oder verwaltend denkt und handelt, sondern aus „Betroffenen Beteiligte macht“ (Mitarbeit 4/2004, Stiftung Mitarbeit Bonn).

Ein wichtiges Lern- und Beteiligungsinstrument ist die seit 1997 jährliche Nürtinger Sozialkonferenz, die auch methodisch auf Formen der informellen Beteiligung setzt. In der Sozialkonferenz wurden in den vergangenen Jahren Themen wie das interkulturelle Zusammenleben, die Integration von Menschen mit Behinderungen, Denkanstöße für ein Zusammenleben zwischen Eigennutz und Gemeinnutz gesucht und BürgerInnen als ExpertInnen beteiligt. Expertenbeteiligung steht für Betroffenenpartizipation. Unser Ansatz geht davon aus, dass gerade auch Betroffene Experten sein können und setzt diese Tatsache in einem „dritten Sektor“, neben der Politik und der Wirtschaft als relevanten Gesellschaftsfaktor – dem Bürgerengagement - ein.

Eine weitere Steigerungsform der Beteiligung fand dann im Frühjahr 2004 statt. Wenn man so will ein Pilot zu einer lokalen Demokratiebilanz. Eine Bürgerbefragung im Sommer 2004 zum Thema „Überfahung eines zentralen Platzes ja oder nein“, die von der Stadt gemeinsam mit der lokalen Zeitung durchgeführt wurde, brachte es an den Tag: Auf die Frage „Würden Sie sich an einer Planungsgruppe Innenstadt beteiligen?“ meldeten sich über 100 interessierte

Bürger. Die wurden ins Rathaus zu einem „Galerie Walk“ eingeladen, welcher von der Stabsstelle Bürgerengagement moderiert wurde. Bis Ende des Jahres 2004 fanden sich interessierte Planungsgruppen zusammen, die engagiert an Themen wie Innenstadt und Grün, Innenstadt und Kunst oder Innenstadt und Verkehr arbeiteten. Nachdem die Planungsgruppen ihre Ergebnisse dem Oberbürgermeister präsentiert hatten, wurden sie mit den Mitarbeitern der entsprechenden Ämtern zusammengebracht, um an der Umsetzung der Ideen gemeinsam zu arbeiten. Auch bei der Frage nach der Überfahrt des Stadthallenvorplatzes schloss sich der Gemeinderat der Meinung der Bevölkerung an und entschied sich wie 70 Prozent der Befragten für eine dauerhafte Schließung für den Autoverkehr. Damit zeigt sich auch der Gemeinderat bereit, das Votum aus der Bevölkerung ernst zu nehmen und nicht nach dem Motto zu verfahren, „Beteiligung ist immer gut, auch wenn man hinterher was anderes tut, (Bogumil/Holtkamp, 2002, S.14).

3. Stufe: Bilanz lokaler Demokratie

Die Ermöglichungshaltung im Herzen, Beteiligungsmethoden im Kopf gelangen wir schließlich an den höchsten Punkt unseres 3-Stufenmodells. Das Modell funktioniert nur als „button up“-Modell, das sich nicht von „obenherab“ hierarchisch überstülpen lässt. Verbinden lassen sich die drei Stufen dadurch, dass man lernend und experimentell vorgeht und Stufe um Stufe erprobt und reflektiert. Nur dann lässt sich Anerkennungs- und Beteiligungskultur im Spannungsfeld zwischen Bürger, Politik und Verwaltung erfolgreich gestalten.

Die Notwendigkeit einer direkten Beteiligung der Bürger in den Kommunen ist unerlässlich für die Stärkung einer lokalen Bürgergesellschaft. Diese Erkenntnis setzt sich langsam in den Köpfen der kommunalen Vertretungen durch. Diese Erkenntnis erfordert aber auch andere Instrumentarien als eine Kommunalwahl alle fünf Jahre. Deshalb wurde die lokale Demokratiebilanz entwickelt. Die Idee stammt ursprünglich aus Schweden und wurde zunächst in der Stadt Örebro entwickelt. In der Stadt mit ihren 120 000 Einwohnern wurde festgestellt, dass die Politikverdrossenheit immer weiter zunimmt und dass sich die Bürger der Stadt nicht mehr für die Kommunalpolitik interessieren. So wurde eine Methode überlegt, wie das kommunale Geschehen wieder näher an die Bürger herangebracht werden könnte. Daraus entstand die Lokale Demokratiebilanz. Damit soll aufgezeigt werden, welches Demokratieverständnis die einzelnen Bürger haben und wie es um ihre Bereitschaft bestellt ist, sich am kommunalen Geschehen zu beteiligen. Die

Methode sollte aber nicht als einzelnes Ereignis stehen sondern in gewissen Abständen, etwa alle fünf Jahre, wiederholt werden.

Mittlerweile koordiniert der Schwedische Kommunalverband ein Programm, das landesweit eine Bilanz zum Demokratieverständnis erstellen und damit das Engagement und das Politikinteresse fördern soll.

Die lokale Demokratiebilanz hat drei wichtige Bestandteile:

1. eine Befragung der Verwaltung zu ihrem Verständnis von Bürgerbeteiligung und Bürgerorientierung
2. eine repräsentative Bürgerbefragung und
3. eine Auswertung der Ergebnisse durch gewählte Politikvertreter.

Diese müssen letztendlich die Verantwortung tragen, was mit den Ergebnissen geschehen soll und wie die Umsetzung aussieht.

Die lokale Demokratiebilanz erfolgt in einem Regelkreislauf mit zehn Schritten. In Deutschland wurde die lokale Demokratiebilanz im Rahmen des Civitas-Netzwerkes der Bertelsmann-Stiftung viermal vollständig in allen Teilen und zweimal teilweise erhoben. Nürtingen ist die erste Stadt in Baden-Württemberg, die die lokale Demokratiebilanz in allen Teilen durchgeführt hat.

Das Ergebnis kann sich mehr als sehen lassen. Von 4000 angeschriebenen BürgerInnen beteiligten sich 1722, das entspricht einer Beteiligung von 43 %. In keiner anderen Kommune konnte ein solches Ergebnis erzielt werden. Sicherlich waren die Anreize mit einer 5-tägigen Stockholm Fahrt und Reisen nach Berlin nicht gering, aber der hohe Beteiligungsgrad geht voll und ganz auf die zwischenzeitlich 14-jährige Tradition der bürgerschaftlichen Beteiligung in Nürtingen, organisiert im Bürgertreff als Anlaufstelle für Bürgerengagement. Hilfreich auch, dass die Befragung nicht als reines „Abgreifinstrument“ für Fakten und Zahlen eingesetzt wurde, sondern als Kommunikationsinstrument, als Rückmeldeinstrument und als Motivationsinstrument. So kreuzten 538 BürgerInnen an, dass sie sich zukünftig engagieren wollen. Sie werden eingeladen zu den „Mentoren-Informationstagen“ und erhalten auch in der Anlaufstelle auf Wunsch eine individuelle Engagementberatung.

Fazit des Nürtinger 3-Stufenmodells

Je nachhaltiger Bürgerengagement eine Anerkennungs- und Beteiligungskultur entwickelt, desto konsequenter ist ihrer Umsetzung in der Kommune möglich. Anerkennung und Beteiligung sind die zentrale Voraussetzung für das Gelingen von Bürgerengagement in Kommunen. Es genügt nicht „Bürger irgendwie“ machen zu lassen und sie einmal jährlich ins Rathaus zu einem Empfang zu bitten. Die Hinführung auf dem Weg zu mehr gelebter Demokratie müssen Bürger, Politik und Verwaltung gemeinsam finden. Es gibt viele Wege dorthin, unser Nürtinger Weg hatte bislang 3 Stufen, angekommen sind auch wir noch nicht, aber die Richtung die stimmt!

5 Zum Leitbild Bürgerkommune

Carola Schaaf-Derichs

Teil A: Zum Leitbild Bürgerkommune

- Bürgerkommune ist ein Leitbild, das die Mehrzahl der Bürger selbst so noch nicht erreicht hat. Vielleicht ist das die Chance, dieses Leitbild (vorher) hinsichtlich seines Realitätsbezuges reifer zu machen.
- Ein Wort zur bisherigen Diskussion: wir diskutieren einerseits die „Bürgergesellschaft“, auf der anderen Seite – meist unter anderen Gesichtspunkten - die Kommune und deren Nöte. Diese beiden Konzepte haben bisher nur an ein paar ausgewählten Punkten ihre Überschneidung, oder besser gesagt: ihre Verbindung gefunden. Der „Bürgerhaushalt“ (Bln.-Lichtenberg) ist hier als ein konkretes Berliner Beispiel zu nennen.
- Es sollten zur Stärkung des Leitbildes der Bürgerkommune deshalb noch wesentlich mehr solcher im übertragenen Sinn „Public-Private-Partnerships“ konkretisiert werden.
- Bürgerkommune bedeutet aus meiner Sicht, dass Bürger und Kommune an ausgewiesenen Stellen gemeinsamer Interessen und Problemen als Partner agieren und damit die Einseitigkeit früherer Beziehungsgefüge, wie sie dem Zuwendungsrecht noch inne wohnt, überkommen. Gleiche Augenhöhe ist hier im Status und im Umgang miteinander gefragt!
- Wo aber treffen sich die Interessen der Bürger/innen und der Kommune? So lange diese Frage nicht umfassend gestellt wird und echte Antworten verlangt und verkräftet werden, so lange wissen wir noch nicht viel über die Dimension der „Bürgerkommune“ in der Realität.

Teil B: Das Engagement-Event Berliner-Freiwilligen-Tag als Produkt der Freiwilligenagentur Treffpunkt Hilfsbereitschaft

Der Treffpunkt Hilfsbereitschaft ist von Berliner Bürger/innen im Jahr 1988 mit dem Ziel gegründet worden, das Klima für Bürgerschaftliches Engagement in

Berlin nachhaltig zu stärken. Neben Empowerment- und Management-Ansätzen für Freiwilligkeit waren hier auch ganz konkrete Gemeinwesen-Konzepte international recherchiert, zur Ausgangslage und zur Arbeitsagenda gemacht worden.

Im Jahr 2000 konnten wir einen lang gehegten Wunsch verwirklichen und eine artverwandte Organisation über den Atlantik zum Austausch nach Berlin holen. Angestiftet von dem Ansatz der „Community Care“ unserer Partnerorganisation in New York mit dem davon abgeleiteten Namen „New York Cares“ wurden wir ermuntert und bestärkt, eine gemeinwesenbezogene Eventkultur im Bürgerschaftlichen Engagement in Berlin - modellhaft für Deutschland - zu entfachen.

Unsere Transformation der amerikanischen „Days of Caring“ wurde das Konzept des Berliner-Freiwilligen-Tages. Ein Tag im Jahr mit festem Rhythmus, der alle Berliner/innen dazu einlädt, sich aktiv in gemeinnützigen Vereinen, Projekten und Initiativen Berlins zu betätigen und zu erleben, wie viel Sinn und wie viel Spaß es macht, sich als „Community-Volunteer“ vor Ort zu engagieren.

In diesem Jahr haben sich 74 Vereine, Initiativen etc. für diese Berlin weiten Mit-Mach-Aktionen am 10.09. beim 5. Berliner-Freiwilligen-Tag registriert, die wir mit Qualitätskriterien, Management-Beratung und Workshops sowie einer zentralen PR-Kampagne unterstützt haben.

Und nicht nur der Vereins- und Verbandssektor ist Partner des Berliner-Freiwilligen-Tages, sondern auch zunehmend mehr Wirtschaftsunternehmen mit Standort in Berlin. Wir bieten alle Formen der Corporate Social Responsibility an: Spenden im Sinne von Corporate Giving, Werbung und PR im Sinne von „Good Citizenship“ und schließlich organisieren und begleiten wir bei interessierten Firmen die Gewinnung von Mitarbeiter-Teams für den Berliner-Freiwilligen-Tag im Verständnis von Corporate Volunteering.

Ganz wichtig für die Durchführbarkeit dieses „amerikanisch aufgesetzten“, also frei finanzierten Projekts war die Gewinnung von Partnern auch auf Landesebene Berlin: die Senatsverwaltung für Soziales ist der Partner der ersten Runde im Internationalen Jahr der Freiwilligen, den wir von der Sinnhaftigkeit dieses Engagement-Events als spürbaren Ausdruck eines „ermutigenden Staates“ überzeugen konnten. Die Partnerschaft mit der Senatsverwaltung für

Stadtentwicklung folgte bereits ein Jahr später und ist ebenso dauerhaft wie überzeugt getragen.

Seit diesem Jahr kooperieren wir mit dem Beauftragten für das Bürgerschaftliche Engagement, zugleich Chef der Senatskanzlei von Berlin. Damit ist die Seite der öffentlichen Hand als Partner des Berliner-Freiwilligen-Tages repräsentativ und umfassend vertreten, ohne das Gleichgewicht in diesem trisektoralen Modell zu beeinträchtigen. Denn der Zustrom interessierter Unterstützer und Partner hat sich bei unserem Engagement-Event stets die Waage gehalten – ein Beweis dafür, dass das Interesse und die Begeisterung für den Berliner-Freiwilligen-Tag auf allen gesellschaftlichen Seiten gleichermaßen in den letzten fünf Jahren angewachsen ist.

Teil C: Zum Verhältnis von Infrastruktur und Kultur aus Sicht einer lokalen Engagementpolitik

Meine Thesen und Erfahrungen aus 5 Jahren Berliner-Freiwilligen-Tag lauten:

I.: Eine lokale Engagementkultur braucht die partnerschaftliche Zusammenarbeit zwischen Akteuren aus allen drei Sektoren. Um dieses Kooperationsverhältnis herzustellen, muss (bzw. müssen):

- 1) klar definiert werden: was soll der Einzelne beitragen?,
- 2) die gemeinsamen Ziele klar benannt und erreichbar gemacht werden,
- 3) der Nutzen für jeden der Beteiligten deutlich sein,
- 4) das Verständnis und die Moderation bis hin zum „Fingerspitzengefühl“ für die Sichtweisen aller Beteiligten aufgebracht werden können.

II.: Kulturentwicklungen im Bürgerschaftlichen Engagement sind nicht voraussetzungslos, sondern durch die langfristige Arbeit von Engagement fördernden Infrastruktureinrichtungen wie z.B. uns als Freiwilligenagentur überhaupt erst möglich geworden.

III.: Erst seit der Existenz von bundesweiten Netzwerken der Infrastruktureinrichtungen im Bürgerschaftlichen Engagement (ab ca. Mitte der 90er Jahre) konnten Kulturentwicklungen für und mit engagierten Kommunen nachhaltig

initiiert werden: Tafel-Netzwerk, Tauschringe, Seniorenbüros, Freiwilligenagenturen u.a.

IV.: Wiederum die Förderung der Infrastruktureinrichtungen ist auch im internationalen Vergleich überwiegend eine Aufgabe des Staates (Kinds 1996, 2005).

V.: D.h. als Fazit und Bilanz der Wechselseitigkeit: eine Kommune, die sich in ihrer Engagementpolitik für eine Stärkung bzw. den Aufbau von Infrastruktureinrichtungen entscheidet, hat gute Voraussetzungen, langfristig die Kultur und das aktive Engagement ihrer Bürger/innen zu unterstützen.

VI.: Damit wiederum sind partizipative Ansätze zur Förderung der Demokratie-Entwicklung unterstützt und letztlich eine aktive Bürgerbeteiligung "ermuntert".

6 Bürgerorientierung, Bürgerengagement, Corporate Citizenship – Bürgerschaft als Akteur des Stadtmanagements

Roland Roth

Dieser Beitrag erscheint im Herbst 2005 im Aufsatzband „Stadtmanagement – Strategien zur Modernisierung der Stadt(-Region)“, Herausgeberin Heidi Sinning.

Wie kann man für Menschen planen, wenn man ohne sie plant? Auf dieses Paradox haben Betroffene in den letzten Jahrzehnten verstärkt mit Protest und Widerspruch reagiert. Heute wird Beteiligung weithin als selbstverständliches soziales und politisches Kapital betrachtet, das über die Qualität und Nachhaltigkeit kommunaler Planungsprozesse entscheidet. Mit dem Reformmodell „Bürgerkommune“, zu dem nicht nur eine aktive Bürgerschaft, eine beteiligungsfreundliche öffentliche Verwaltung und Kommunalpolitik, sondern auch lokale Unternehmen und Selbständige zählen, die Verantwortung für das Gemeinwesen übernehmen, liegen Bausteine einer zeitgemäßen Antwort auf das benannte Paradox vor. Viele davon werden bereits praktisch eingesetzt und haben sich bewährt. Gleichwohl fehlt es noch am notwendigen politischen Vertrauen in die Bürgerinnen und Bürger und damit in die Belastbarkeit dieses Modells, das sich gerade unter Krisenbedingungen bewähren könnte.

1 Die Aufwertung der kommunalen Bürgerschaft – ein Rückblick

In der deutschen Tradition kommunaler Selbstverwaltung, deren Beginn meist auf das Jahr 1808 und die mit dem Namen Freiherr vom Stein verbundene Preußische Städtereform datiert wird, finden sich zwei spannungsreiche und konkurrierende Lesarten von Selbstverwaltung. Die eine legt die Betonung auf das Selbst und zwar in doppelter Hinsicht. Den Kommunen wird in einem, in mehrere Ebenen gegliederten hierarchischen Staatsgefüge (Bund, Länder und Gemeinden, heute ergänzt durch die Europäischen Union) ausreichend Selbständigkeit zugebilligt bzw. garantiert, damit sie überhaupt selbstbestimmt und selbstverantwortlich handeln können. Gleichzeitig geht es um die Selbsttätigkeit der Bürgerinnen und Bürger, sei es nun in der historischen Form der Honoratiorenselbstverwaltung, dem Ehrenamt in Vereinen oder aktuellen Formen bürgerschaftlichen Engagements (z.B. in Hospiz-Gruppen oder Tafel-Initiativen). Die andere, historisch zweifellos dominierende Lesart betonte stets die Dimension der

Verwaltung. Kommunen werden in dieser Tradition vorwiegend als unterste Verwaltungsebene betrachtet, die im Wesentlichen gesetzliche Vorgaben umzusetzen hat. Da Bund und Länder kaum eigene Verwaltungen haben, arbeiten die Gemeinden das Gros der ihnen gesetzlich übertragenen Aufgaben ab. Das „Selbst“ reduziert sich in dieser verwaltungsbetonten Lesart auf die „bürgernahe“, d.h. den örtlichen Gegebenheiten angepasste Umsetzung („übertragener Wirkungskreis“) gesetzlicher Vorgaben und einen schmalen Bereich „freiwilliger“ kommunaler Aufgaben, den die Gesetzgeber auf Bundes- und Landesebene (noch) nicht normiert haben.

Für die Dominanz der Verwaltungsperspektive lassen sich eine Fülle von institutionellen Belegen finden. Kommunen werden nicht als eigenständige, dritte Ebene des Bundesstaats betrachtet, sondern „ihre“ Länder vertreten sie jeweils mit. Weder gibt es analog zum Bundesrat eine dritte Kammer der Kommunen auf Bundesebene, noch waren die Versuche erfolgreich, auf Länderebene dauerhaft eine eigene Vertretung zu schaffen (Holtkamp 2001).

Dennoch ist es seit dem Ende der 1960er Jahre schubweise zu einer Aufwertung der bürgerschaftlichen Selbsttätigkeit in der Kommunalpolitik gekommen. Bürgerinitiativen und Proteste waren sicherlich die zentrale Quelle. Sie machten Kommunalpolitik wieder zu einer strittigen Veranstaltung und brachten ein gewachsenes Kompetenzbewusstsein der Bürgerschaft zum Ausdruck. Besonders in der Stadtplanung reagierten viele Kommunen auf die Widerstände und Einsprüche mit neuen Partizipationsangeboten, etwa mit öffentlichen Großveranstaltungen und Volkshochschulkursen zu Strukturplanentwürfen wie in Frankfurt am Main oder dem Münchner Forum. „Stadtplanung für wen?“ oder „Demokratie als Nebenprodukt“ lauteten die Titel von einschlägigen Publikationen zu Beginn der 1970er Jahre, die eine bürgerschaftliche Öffnung der Planungspolitik dokumentierten. Sie signalisierten den allmählichen Abschied von der Fiktion einer neutralen, rein professionell orientierten Stadtplanung. Je deutlicher unterschiedliche Interessen in Planungsprozessen sichtbar wurden, desto drängender stellte sich die Frage nach der demokratischen Beteiligung möglichst aller Betroffenen nach dem Motto: „Ich kann mir nicht vorstellen, wie man für Menschen planen kann, wenn man ohne sie plant“.

Solche Öffnungen in Richtung mehr „Bürgernähe“ blieben damals jedoch halbherzig und selektiv. Schließlich sollten weder die Fachkompetenz der

Verwaltungen noch die Entscheidungskompetenz der Kommunalvertretungen beschnitten werden. Demokratie und Effizienz erschienen als Gegensatzpaar. Die mal lauter und mal leiser vorgetragenen Partizipationsbegehren aus der kommunalen Bürgerschaft nährten die Sorge um die „regierbare Stadt“. Besonders unter dem Eindruck ökonomischer Krisenprozesse wurden die Beteiligungsangebote teilweise wieder zurückgenommen. Der „aktive Bürger“ erschien verstärkt als „Problem“, denn er störte die parlamentarischen Aushandlungsprozesse und behinderte die Verwaltung in der Umsetzung einmal getroffener Entscheidungen. Die Effizienz von Planungsprozessen schien zu leiden, ihr Zeitaufwand unangemessen gesteigert. Bürgerinitiativen wurden für konjunktur- und wachstumsschädliche „Investitionsblockaden“ verantwortlich gemacht.

Erst mit den grün-alternativen Listen und Parteien, die sich in der zweiten Hälfte der 1970er Jahre anschickten, Einzug in zahlreiche Kommunalparlamente zu halten, wurden programmatische Konsequenzen aus dem verstärkten bürgerschaftlichen Engagement und der lokalen Protestszene gezogen (Roth 1999). Unter ökologischen Vorzeichen erschien die „Entschleunigung“ vieler kommunaler Investitionen als politische Tugend. „Bremsen“ und „Fesseln“ wurden als zukunftsfähige Instrumente einer ökologischen, aufgeklärten, nachhaltigen Demokratie rehabilitiert, für die eine möglichst umfassende Beteiligung aller Interessierten und potentiell Betroffenen zu den selbstverständlichen Normen gehörte. Seit den 1980er Jahren haben diese Orientierungen unter dem Sammelbegriff „alternative Kommunalpolitik“ in allen lokalen Politikfeldern an Konturen gewonnen. Einige von ihnen, wie z.B. die kommunale Frauen- und Umweltpolitik, haben erst in diesem Kontext und gestützt auf Initiativen aus der Bürgerschaft ihre Bedeutung festigen können. Jenseits der besonderen Politikinhalte meinte „alternative Kommunalpolitik“ in den 1980er Jahren nicht zuletzt eine breite Bürgerbeteiligung, die durch kommunale Politik und Verwaltungshandeln ermöglicht und ermuntert werden soll. Selbsthilfe und Selbermachen, Beteiligung und Koproduktion der Bürgerinnen und Bürger werden dabei zur wichtigen, wenn nicht zentralen Ressource kommunaler Politik (Pohl u.a. 1985).

Diese Leitidee einer aktiven kommunalen Bürgerschaft und einer daran orientierten Politik und Verwaltung ist inzwischen nicht mehr auf eine grün-alternative Szene beschränkt, sondern als eine mehr oder weniger starke Strömung in allen politischen Lagern zu finden. Der von den Erfindern zunächst beklagte „Themenklau“ hat zu einer Situation geführt, in der erweiterte demokratische

Formen und Angebote zumindest zum Lippenbekenntnis aller kommunalen Akteure nach der Devise gehören: „Wenn Demokratie eine gute Sache ist, dann ist die demokratische Ergänzung repräsentativer Demokratie eine noch viel bessere“. Es kann als symptomatisch angesehen werden, dass z.B. Benjamin Barbers Konzept einer „starken Demokratie“ (1994), die auf intensive kommunale Teilhabe gründet, im gesamten politischen Spektrum Anhänger finden konnte.

Zur Aufwertung von Bürgerorientierung und Bürgerengagement hat auch die deutsch-deutsche Vereinigung beigetragen. Die Ironie der Geschichte wollte es, dass ausgerechnet die gefälschten Kommunalwahlergebnisse den letzten Anstoß zum Ende der DDR gaben, wo doch die kommunale Ebene in programmatischer Abkehr von der „bürgerlichen“ Selbstverwaltung zum „örtlichen Staatsorgan“ degradiert worden war. Kommunale „runde Tische“ und überwiegend lokal agierende Bürgerbewegungen waren bevorzugte Formen der Selbstorganisation in der „Wende“. Daher kann es nicht verwundern, dass eine neue demokratische, mit vielfältigen Beteiligungsmöglichkeiten ausgestattete Kommunalverfassung das erste konstitutionelle Produkt der „Wende-Regierung“ im Mai 1990 war. Mit den späteren Gemeindeordnungen der beigetretenen Länder wurde ein Prozess beschleunigt, der sich schon vorher abzeichnete: Die Ausdehnung der süddeutschen Ratsverfassung mit ihren direkt-demokratischen Angeboten (vor allem die Direktwahl der Bürgermeisterin bzw. des Bürgermeisters, Bürgerbegehren und Bürgerentscheid sowie die Abkehr von starren Parteilisten durch Kumulieren und Panaschieren) auf die gesamte Bundesrepublik (Knemeyer 1995; Schefold, Neumann 1996). Zusätzlich zu diesen verfassten Teilnehmungsformen haben seither zahlreiche Kommunen mit gruppen-, themen- und altersspezifischen Partizipationsangeboten experimentiert (Ausländerbeiräte, Integrationsräte, kommunale Agenda 21, Kinder- und Jugendparlamente, Seniorenvertretungen etc.), die teilweise auch in einzelne Kommunalverfassungen aufgenommen wurden. Bürgerinitiativen haben z.B. in Sachsen-Anhalt das Recht, ihre Anliegen in den Kommunalvertretungen zum Thema zu machen. All diesen Instrumenten ist gemeinsam, dass sie Teilnehmungs-chancen über die repräsentativ-demokratischen Formen hinaus eröffnen, ohne deren Rang in Frage zu stellen. Sie erhöhen allerdings den Druck auf Bürgermeister, Kommunalparteien und Gemeinderäte, sich öfter als zuvor der Interessen und der Unterstützung der Bürgerinnen und Bürger zu vergewissern. Häufig waren es gerade direkt-gewählte Bürgermeisterinnen und Bürgermeister, die ihre Stadt zur Bürgerkommune erklärten.

Parallel vollzog sich innerhalb der Kommunalverwaltungen ein vielschichtiger, bis heute unabgeschlossener, teilweise wohl auch gescheiterter Reformprozess, der mit den Konzepten des „New Public Managements“ bzw. des „Neuen Steuerungsmodells“ der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung (KGSt) vorangebracht wurde. Programmatisch ging es dabei um den überfälligen Abschied von der strikt rechtlich orientierten Ordnungskommune hin zum Leitbild der Dienstleistungskommune. Auch wenn die durchaus fortwirkende rechtliche und finanzielle Einbindung den Kommunen nur begrenzte Reformschritte erlaubt, ist mit dem Leitbildwandel dennoch eine Aufwertung der kommunalen Bürgerschaft verbunden. Sie wird nicht länger als Verwaltungsobjekt betrachtet, sondern nun zumindest als Kunde und aktiver Konsument ernst genommen, dessen Bedürfnisse ernst zu nehmen sind und auf Qualitätsgarantien setzen kann (Bogumil 2001). Ob der Einzug von betriebswirtschaftlichen Managementkonzepten in die kommunalen Verwaltungen und Betriebe in jedem Einzelfall den Trend in Richtung Bürgerkommune gestärkt hat, wie einige Protagonisten nahe legen (Bogumil, Holtkamp, Schwarz 2003; Osthorst, Prigge 2003), mag hier offen bleiben. Jedenfalls hat die stärkere Kundenorientierung der Verwaltung auch Fragen der Mitgestaltung und der Auftraggeberrolle der Bürgerinnen und Bürger ins Blickfeld gerückt. Wer mit der Kundenorientierung Ernst machen will, kommt nicht umhin, auch die kommunale Bürgerschaft aufzuwerten.

Weder lokaler Protest und Bürgerinitiativen noch die Reformen der Gemeindeordnungen und Kommunalverwaltungen alleine hätten es jedoch vermocht, jenen Reformdruck aufzubauen, der die Kommunen zum lebendigsten Experimentierfeld in Sachen Bürgerorientierung werden ließ. Massive Krisenerscheinungen sind auf kommunaler Ebene zu Dauergästen geworden, die auf Veränderungen drängen. Sie reichen von den notorisch knappen Kommunalfinzen bis zu den demografischen Herausforderungen durch Abwanderung und sinkende Geburtenraten, von den durch eine dauerhafte Massenarbeitslosigkeit gestiegenen Anforderungen an die „soziale Stadt“ bis zu den Integrationsaufgaben, die sich durch die verstärkte Zuwanderung von Migranten und Aussiedlern auf kommunaler Ebene bündeln. Ökonomische Globalisierungsprozesse haben auch auf lokaler Ebene zu einer verschärften Standortkonkurrenz geführt, die unter anderem durch die Mobilisierung „endogener Potentiale“ (z.B. durch Stadtmarketing) erfolgreich gestaltet werden soll. Diese „Glokalisierung“ (Robertson 1995) hat eine prekäre Aufwertung der kommunalen

Ebene zur Folge. Prekär deshalb, weil selbst ein die kommunalen Handlungsspielräume ausschöpfendes „unternehmerisches Stadtmanagement“, das nicht nur die Gebührenspirale höher treibt, sondern z.B. auch auf die Privatisierung kommunaler Betriebe und Dienste, Public Private Partnerships oder „kreative“ Finanzierungsstrategien wie das Cross Border Leasing setzt, nur an wenigen Orten über die nötigen Ressourcen verfügt, um negativen Großtrends (kommunale Haushaltsdefizite, schrumpfende Investitionsspielräume etc.) erfolgreich begegnen zu können.

Zwar gibt es lokal sehr unterschiedliche Betroffenheiten und ein erhebliches Süd/Nord- bzw. West/Ost-Gefälle, aber es waren vielerorts erst solche Krisenprozesse, die das kommunale Interesse an den Ressourcen und Potentialen der Gemeindebürger verstärkt haben. Daseinsvorsorge kann heute, so die Einsicht bei vielen kommunalen Akteuren, weniger denn je durch Stadtrat, Kommunalverwaltung und kommunale Dienste garantiert werden. Vereine betreiben öffentliche Schwimmbäder, ehrenamtlich Engagierte ermöglichen längere Ausleihzeiten in Stadtbüchereien, „Oma-Dienste“ sorgen dafür, dass Vorschulkindern vorgelesen wird oder die Hausaufgaben von Schulkindern betreut werden. Die Entdeckung dieser zivilen Ressourcen hat zwar vielerorts einen Krisenhintergrund, aber auch prosperierende Kommunen setzen auf die gezielte Förderung des „sozialen Kapitals“ der Bürgerschaft, die als wichtiger Standortfaktor für die Zukunftsfähigkeit des Gemeinwesens betrachtet wird.

Eine engagierte Bürgerschaft ist ohne verstärkte Mitsprache, Beteiligung und die Delegation von Entscheidungskompetenzen an die Bürgerinnen und Bürger nicht zu haben. Freiwilligkeit und Eigensinn lassen sich nicht administrativ verordnen und steuern. Vielmehr bedarf es gezielter Anreize, die an die Selbstverwirklichungsmotive der Engagementbereiten anknüpfen. Sie können von individuellen Lernchancen und beruflichen Orientierungshilfen bis zur öffentlichen Anerkennung reichen. Ohne eine administrative Kultur der Teilhabe und Ermöglichung, ohne kommunale Infrastruktureinrichtungen und politische Unterstützung lässt sich bürgerschaftliches Engagement kaum verbreitern. Die Aufwertung der kommunalen Bürgerschaft benötigt daher nicht nur „guten Willen“, sondern vielmehr politische Strukturreformen. Diese orientieren sich heute an Leitbildern wie „Bürgerkommune“ und „Bürgerstadt“ – Leitbilder, die auch auf Landes- und Bundesebene („Bürgerland“, „Bürgergesellschaft“) angekommen sind (Enquete-Kommission 2002; Meyer, Weil 2002). Gefragt ist damit zugleich ein

verändertes Staatsverständnis, das in aktuellen Konzepten wie dem „aktiven“, dem „ermöglichenden“ und „gewährleistenden“ Staat zumindest anklingt (Lamping u.a. 2002; Libbe u.a. 2004).

2 Akteure und Bausteine für eine bürgerorientierte Kommunalentwicklung

„Bürgerkommune“ ist zur Leitidee eines vielfältigen Reformprozesses geworden, auf den sich in den letzten Jahren einige hundert, vielleicht sogar tausend Kommunen in der Bundesrepublik eingelassen haben. Er wurde und wird von mehr als 30 regionalen und überregionalen Netzwerken getragen und voran gebracht (Mönkedieck u.a. 2001), von denen das von der Bertelsmann Stiftung initiierte „Civitas – Netzwerk bürgerorientierter Kommunen in Deutschland“ (Sinning, Wimmer 2000; Pröhl, Sinning, Nährlich 2002) und das „Netzwerk: Kommunen der Zukunft“, an dem sich neben Bertelsmann noch die Hans-Böckler-Stiftung und die Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung (KGSt) beteiligen, wohl die meiste Ausstrahlung haben dürften. Unterstützung findet dieser Reformprozess auch auf anderen politischen Ebenen, etwa durch den Landkreistag Baden-Württemberg, den Städte- und Gemeindebund Hessen, durch verschiedene Länderprogramme, wie z.B. das Landesnetzwerk Baden-Württemberg („Bürgerland Baden-Württemberg“). Vom internationalen Jahr der Freiwilligen 2001 und der Enquete-Kommission des Bundestags „Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements“ (2000 - 2002) gingen weitere Schubkräfte aus, die durch das Bundesnetzwerk Bürgerschaftliches Engagement, einige Stiftungen und andere Akteure bis heute weiter wirken.

Diese kommunale Reformbewegung verfügt über kein einheitliches Programm, sondern entwickelte sich praxisnah entlang von Wettbewerben, Best Practice-Modellen, internationalen Beispielen, gemeinsamen Qualitätskriterien und der Reflexion über förderliche politische Rahmenbedingungen. Im Zentrum steht, wie der Begriff Bürgerkommune signalisiert, die Anerkennung, Aufwertung und Förderung bürgerschaftlichen Engagements.

Kommunalpolitik und Stadtmanagement reagieren damit auf die Herausforderung, dass sie es heute mit selbstbewussteren und engagierteren Bürgerinnen und Bürgern zu tun haben, als dies in den ersten Nachkriegsjahrzehnten der Fall war. Das gilt für das kommunalpolitische Interesse und die Kompetenzvermutung ebenso, wie für die Bereitschaft, sich lokal zu

engagieren. Auch wenn Daten aus repräsentativen Befragungen für dieses Themenfeld nicht über einen längeren Zeitraum vorliegen und zudem Verzerrungen aufweisen, schließlich handelt es sich ja um gesellschaftlich erwünschtes Verhalten, verweisen neuere empirische Untersuchungen, wie z.B. die Freiwilligensurveys von 1999 (BMFSFJ 2000) und 2004 (Infratest 2004) auf eine beachtliche und zunehmende Zahl von Engagierten. In den alten Bundesländern waren dies 1999 immerhin 36% der Bevölkerung ab 14 Jahren und 2004 37%. In den neuen Bundesländern waren 1999 28% engagiert und 2004 bereits 31%. Eindrucksvoller ist das Wachstum des Engagementpotentials. Der Anteil der zum Engagement prinzipiell bereiten Menschen stieg im Westen von 26% (1999) auf 31% (2004), im Osten im gleichen Zeitraum von 28 auf 34% (Infratest 2004: 46). Es ist nicht zuletzt dieses Potential, das von einer wachsenden Zahl von kommunalpolitisch Aktiven als „ungehobener Schatz“ betrachtet wird.

Besonders die Reformkommunen haben hierfür eine Fülle von praktischen Alternativen erprobt, die als Vorbild für andere Gemeinden wirken können (eine an Qualitätskriterien orientierte Präsentation bieten Pröhl, Sinning, Nährlich 2002). Gemeinsames Ziel ist die Stärkung der Gemeindebürgerschaft in drei verschiedenen Rollen:

- Als Kunden, z.B. durch Kundenbefragung, Qualitätsgarantien, Beschwerdemanagement in der öffentlichen Verwaltung und kommunalen Betrieben, Bürgerämter, E-Government;
- als Mitgestalter und Koproduzenten durch die Förderung bürgerschaftlichen Engagements über Freiwilligenagenturen, Bürgerstiftungen, Aufgabenübertragung etc.;
- als Auftraggeber und Entscheider durch bindende Bürgerversammlungen, Bürgerforen, Perspektivenwerkstätten, Bürgerhaushalte, E-Democracy, Demokratiebilanzen etc. (Bogumil, Holtkamp, Schwarz 2003: 25; Kochniss 2003).

Über folgende praktische Schritte in Richtung Bürgerkommune bzw. bürgerorientierten Kommune herrscht weithin Einigkeit (Bogumil, Holtkamp 2002):

1. Bürgerschaftliches Engagement als Leitbild: Die Stärkung bürgerschaftlichen Engagement hat vor allem dann eine Chance, wenn dies als gesamtstädtisches Ziel zur „Chefsache“, das heißt zu einer gemeinsamen Angelegenheit der zentralen kommunalen Entscheidungsgremien, gemacht wird. Es gibt dabei nicht ein richtungsweisendes Organisationsmodell, sondern lokale

Bedingungen und Traditionen haben zu unterschiedlichen Zugängen geführt. Oft sind die direkt gewählten Bürgermeisterinnen und Bürgermeister die treibenden Kräfte. Gefordert sind ressortübergreifende Initiativen, die von der Agenda 21 bis zur Kultur, vom sozialen Ehrenamt bis zum Naturschutz reichen und zugleich ein möglichst breites Spektrum von lokalen Akteuren (Vereine, Unternehmen, Protestinitiativen etc.) zusammenbringen. Im Politikstil sollte diese Förderpolitik nicht autoritativ, sondern unterstützend, vernetzend und moderierend angelegt sein. Netzwerke mit Akteuren aus den unterschiedlichen Engagementbereichen sind förderlich. Die Initiative sollte symbolisch mit erheblichem Gewicht versehen und im lokalen Raum gut sichtbar sein, wie z.B. in Nürtingen durch die Umwidmung von Teilen des Rathauses als Bürgerhaus (Langfeld, Wezel, Wolf 2001). Kommunalpolitik und Verwaltung sollten diese Aufgabe nicht nach einer Anschubphase einfach abgeben, sondern als Querschnittsaufgabe betrachten, als Moderatoren die Prozesse begleiten und in die Netzwerke der Engagierten eingebunden bleiben. Dennoch lassen sich paternalistische Überformungen und entsprechende Gegenreaktionen nur dann vermeiden, wenn die bürgerschaftlich Engagierten eigene selbstbestimmte Vernetzungen und Entscheidungsgremien für ihr jeweiliges Tätigkeitsfeld schaffen (Spendenparlamente, Projekträte, Beiräte, Ausschüsse), in denen kommunale Ratsmitglieder durchaus Sitz und Stimme haben können und sollen.

2. Lokale Infrastruktureinrichtungen zur Förderung bürgerschaftlichen Engagements: Ehrenamtsbörsen, Freiwilligenagenturen, Selbsthilfekontaktstellen, Seniorenbüros sind zwar nicht flächendeckend eingerichtet, aber sie sind als Institutionen kommunal gut eingeführt (Born 2005). Die Kontinuität der Einrichtung, eine angemessene Mindestausstattung und qualifiziertes Personal sind einige der Anforderungen, die über den Erfolg und die Resonanz solcher Angebote entscheiden. Die lokale Vernetzung von Einrichtungen für unterschiedliche Zielgruppen ist wünschenswert, um ein breites Spektrum von Engagementmöglichkeiten sichtbar zu machen. Gerade weil kleinere, zeitlich befristete und überschaubare, das heißt „projektorientierte“ Formen des Engagements heute besonders gefragt sind, bedarf es kommunaler Unterstützungseinrichtungen, die für entsprechende „Passungen“ sorgen (Weber 2005). In kleineren Kommunen wird eine Einrichtung allein das gesamte Spektrum abdecken können. Mit der bundesweiten Vernetzung haben sich Qualitätsstandards und Aufgabenprofile entwickelt, die nicht unterboten werden sollten, wenn die Werbung für bürgerschaftliches Engagement nicht Schaden nehmen soll.

Freiwilligenagenturen etc. sollten nicht nur vorhandene Angebote mit der örtlichen Nachfrage vermitteln, sondern auch eigene Initiativen starten, Qualifizierungen für Engagementbereite und Organisationsberatung anbieten, wo die Integration von Freiwilligen auf organisatorische Schwierigkeiten stößt.

Eine Standardisierung und Festlegung auf einen bestimmten Typus von Einrichtung erscheinen angesichts der lokalen Unterschiede wenig sinnvoll. Dagegen wäre die Vernetzung von bereits bestehenden Einrichtungen und eine Erweiterung mit neuen Kooperationsangeboten angebracht. Wichtig ist allerdings ein weites Verständnis von bürgerschaftlichem Engagement, das heißt die Förderung von traditionellen wie von neuen Formen sollte angestrebt werden, um eine soziale, thematische und altersspezifische Engführung von Angeboten zu vermeiden.

3. Kooperation mit der lokalen Zivilgesellschaft bzw. dem Dritten Sektor: Die engagementfördernde Qualität lokalpolitischer Initiativen für mehr Bürgerengagement lässt sich unter anderem daran messen, ob es gelingt, auch jene schwächer verfassten Akteure und Gruppen zu beteiligen, die üblicherweise nicht in den korporatistischen Netzwerken der Lokalpolitik verankert sind. Dies setzt ein hohes Maß an Zugänglichkeit und Offenheit der entsprechenden fachlichen Gremien und Treffs voraus, das heißt eine offene Netzwerkstruktur. Gleichzeitig kann engagementfördernde Kommunalpolitik nicht an bereits organisierten lokalen Interessen (Parteien, Verbände etc.) vorbei erfolgen. Kooperationsformen zu finden, die dem Eigensinn, den Ressourcen und der Leistungsfähigkeit locker organisierter Initiativen angemessen sind, und zugleich stärkere dauerhafte Akteure integrieren, gehört zu den anspruchsvollen Entwicklungsaufgaben. Bürgerbüros, Bürgerstiftungen oder Spendenparlamente können z.B. solche Netzwerkknoten bilden. Möglicherweise ist es für eine längere Phase sinnvoll, eine Fülle unterschiedlicher kommunaler Kooperationszusammenhänge zu stiften, die den bereits existierenden Pluralismus im lokalen Raum ungeschmälert sichtbar machen und den gestiegenen Abstimmungsbedarf in Kauf nehmen.

4. Kommunalverwaltungen öffnen: Für die Bürgerinnen und Bürger zählen Alltagserfahrungen. Von ihnen gehen die nachhaltigsten Ermutigungen oder Entmutigungen aus. Die bürgerorientierte Verwaltung ist zwar ein „altes“ Reformthema, aber in der letzten Reformrunde stand ein Kundenmodell im Vordergrund, das die bürgerschaftlich engagierten Einwohnerinnen und Einwohner weitgehend vernachlässigte. Schon das dauerhaft beschäftigte Fachpersonal sorgt

gegenüber der periodisch wechselnden Laienschar ehrenamtlicher Ratsmitglieder für die machtpolitische Dominanz der Verwaltung. Ob Rechtsanwendung oder Managementmethode, der fördernde Umgang mit aktiven Bürgerinnen und Bürgern sowie Initiativen, die Moderation, das Monitoring und die Mediation ihrer Aushandlungsprozesse sowie die Evaluation der Ergebnisse gehören bislang nicht zum vorherrschenden Habitus von Beschäftigten in Kommunalverwaltungen. Ohne ein entsprechendes ausgebildetes und qualifiziertes Personal hat das Leitbild Bürgerkommune bzw. Bürgerorientierte Kommune keine realistische Chance. Jede Verknüpfung von Verwaltungsmodernisierung mit der Förderung bürgerschaftlichen Engagements muss eine entsprechende Weiterbildung der Verwaltungsmitarbeiter institutionalisieren. Mit Kontraktmanagement, dezentraler Ressourcenverantwortung, Budgetierung und anderen Verwaltungsreformelementen sind die notwendige Transparenz und jene praktische Anknüpfungspunkte geschaffen, die eine Dezentralisierung und Übertragung von Entscheidungen und Aufgaben auf zivilgesellschaftliche Gruppen und Initiativen gestalten helfen. Sie in Formen zu gießen, die keine Barrieren gegenüber schwachen Akteuren aufbauen, entsprechende Beratungs- und Unterstützungsangebote (bis hin zur fachlichen und wissenschaftlichen Expertise) vorzuhalten, gehört zu den damit verbundenen kommunalen Aufgaben. Neue Steuerungsmodelle und Bürgerkommune schließen sich nicht aus, aber sie sind in den meisten Kommunen, wenn überhaupt, praktisch und konzeptionell nur locker miteinander verknüpft. Transparenz, Dezentralisierung von Entscheidungsbefugnissen und kommunalen Ressourcen sind notwendige Voraussetzungen für die Schaffung entsprechender Beteiligungsstrukturen.

5. *„Kleine Demokratie“*: Separate Einrichtungen, Anschub- und Modellfinanzierung, das schnelle Verschwinden vieler Ansätze lassen Zweifel an der Ernsthaftigkeit vieler Reformanstrengungen in Richtung „Bürgerkommune“ aufkommen. Gefordert ist die unspektakuläre und alltägliche „kleine Demokratie“ für die Nutzer öffentlicher Einrichtungen. Dazu gehört die Mitbestimmung bei Öffnungszeiten, Programmen und Nutzungsmöglichkeiten. In dem Maße, wie solche Beteiligungsformen selbstverständlich werden, kann auch mit verstärktem Bürgerengagement gerechnet werden.

6. *Kommunalparlamente reformieren*: Auch die aktive Bürgerkommune benötigt repräsentative Wahlgremien, bei denen die Gesamtverantwortung liegt. Trotz vieler Öffnungen in den letzten Reformrunden gibt es eine Fülle weiterer

Möglichkeiten, Kommunalparlamente zu den politischen Orten zu machen, an denen disparate öffentliche Debatten und Initiativen zusammen kommen. Mit Blick auf die USA ließen sich z.B. Gemeinderatssitzungen mit obligatorischen, zeitlich begrenzten Bürgerfragestunden kombinieren, die allen Einwohnern prinzipiell ein - notwendig zeitlich eng begrenztes - Rederecht einräumen. Ein striktes Öffentlichkeitsgebot sollte - von eng zu fassenden Ausnahmen einmal abgesehen - für alle kommunalen Gremien (Rat, Ausschüsse, Kommissionen etc.) und Arbeitsgruppen mit kommunalpolitischen Bezug gelten. Sachentscheidungen sollten strikt offen und nicht in geheimer Abstimmung stattfinden. Förderlich wären solche und ähnliche Regelungen, weil sie die Transparenz und Responsivität politischer Entscheidungsprozesse erhöhen. Die gegenwärtige Praxis verlagert zu viele Entscheidungen in Arkanbereiche und entwertet damit den sichtbaren Teil der kommunalen Parlamentstätigkeit.

7. Mehr ehrenamtliche Wahlämter: Zu erwägen wäre auch die Ausweitung kommunaler Wahlämter in den verschiedenen Politikfeldern (Beauftragte, sachverständige Bürger etc.), die bisher wesentlich über parteipolitische Patronage vergeben werden. Die öffentliche Präsentation von Kandidaten und Programmen könnte die politische Qualität steigern und zugleich das institutionalisierte Spektrum ehrenamtlichen Engagements erweitern.

8. Stärkung direktdemokratischer Verfahren: Eine offene Frage ist die nach der Bedeutung direktdemokratischer Verfahren für die Entfaltung von Bürgerengagement. Zwar ist die Beteiligung am Bürgerentscheid selbst eine Engagementform, aber die Umsetzung der Entscheidung wird delegiert, zumeist an den Rat oder die Kommunalverwaltung. Sachvoten weisen daher grundsätzlich in eine andere Richtung als die Stärkung von Repräsentativgremien oder das Aktivwerden in kontinuierlichen Formen des bürgerschaftlichen Engagements, etwa dem sozialen Ehrenamt. Angesichts der insgesamt (mit Ausnahme Bayerns) äußerst schwachen Institutionalisierung von Sachvoten auf kommunaler Ebene erübrigt sich ein Prinzipienstreit. Erst niedrigere Quoren und der weitgehende Wegfall von Themenbegrenzungen (durch Positiv- bzw. Negativlisten) könnten Bürgerbegehren und Bürgerentscheide zu einer politischen Form aufwerten, von der nachhaltige Wirkungen auf die lokale politische Kultur ausgehen. Zwar ist die Ausgestaltung von Referenden etc. weitgehend Sache der Länder, aber die Kommunen haben durchaus die Möglichkeit, in ihren Hauptsatzungen darüber hinaus gehende Beteiligungsmöglichkeiten zu verankern.

9. *Transparenzgebot, Akteneinsichtsrecht*: Entscheidend für die bereits beschriebenen Varianten der Unterstützung bürgerschaftlichen Engagements ist eine möglichst umfassende Transparenz kommunaler Entscheidungsprozesse. „Nur für den internen Dienstgebrauch“ zielt heute noch in vielen Kommunen auch die unbedeutendste Gedankenskizze. Kommunalverwaltungen präsentieren sich nicht selten als geschlossene Veranstaltungen, die allenfalls widerwillig die gesetzlichen Mindeststandards der Offenlegung und Bürgerbeteiligung erfüllen. Dass bereits erste Entwürfe für Vorlagen und Gutachten ins Internet gestellt werden und das eigene kommunale Portal übersichtlich Zigtausende von Dokumenten verwaltet, die dem interessierten Bürger und der Bürgerin stets die Chance geben, sich auf aktuellen Stand zu bringen und bei Interesse einzumischen, scheint hierzulande – im Unterschied zu einigen Kommunen in den USA (z.B. Seattle) und Neuseeland (z.B. Christchurch) - kaum vorstellbar. Transparenz und Beteiligung bedingen sich wechselseitig. Mit der Ausweitung des Bürgerengagements steigt zudem der Transparenzbedarf, sollen dabei Mitnahmeeffekte und bornierte Interessenpolitik vermieden werden.

10. *Kultur der Anerkennung*: Schon die Ernsthaftigkeit, mit der das Thema Bürgerengagement im lokalen politischen Raum aufgegriffen und institutionell umgesetzt wird, ist als Teil einer Anerkennungskultur zu begreifen. Qualifizierungs- und Weiterbildungsangebote, eine angemessene öffentliche Infrastruktur, Lotsen für Engagierte in den Verwaltungen und Beteiligungsgarantien sind weitere Elemente einer kommunalen Anerkennungskultur für bürgerschaftliches Engagement. Gefragt sind zudem differenzierte Formen der öffentlichen Würdigung, die den unterschiedlichen Milieus und Lebensorientierungen der Engagierten entsprechen. Die Stadt Nürtingen z.B. bietet einige positive Beispiele, wie einen Freiwilligenpass und ein „Tu Was Tagebuch“ für Schüler und für pflegende Familienangehörige (Langfeld u.a. 2001).

11. *Bürgerhaushalt*: Nach dem Vorbild der brasilianischen Stadt Porto Alegre experimentieren seit einigen Jahren auch in der Bundesrepublik einige Dutzend Kommunen mit der Beteiligung der Bürger an der Haushaltsaufstellung ihrer Gemeinde. Diesen Versuchen kommt ein besonderes Gewicht zu, weil Haushaltsfragen bislang als vornehmstes Privileg der Gemeindevertretungen galten und zumeist explizit aus den Themenkatalogen von Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden ausgeschlossen sind. Selbst in Zeiten „leerer Kassen“ ist der Aufklärungs- und Lerneffekt nicht zu unterschätzen, der von einer transparenten

Haushaltsplanung mit intensiver Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger ausgehen kann (Brangsch, Brangsch 2005).

12. Demokratiebilanzen: Einige Städte (Viernheim, Heidelberg, Mannheim etc.) befragen nach skandinavischem Vorbild ihre Bürgerinnen und Bürger über deren Erfahrungen mit Verwaltung, Rat und Beteiligungsangeboten und versuchen damit systematisch Beteiligungsbarrieren und –wünsche zu identifizieren (Bertelsmann Stiftung 2003). Solche Demokratiebilanzen können zu einem wichtigen Instrument werden, um den Reformprozess in Richtung Bürgerkommune zu reflektieren und Fehlentwicklungen zu korrigieren.

13. Corporate Citizenship: Zur Aufwertung von kommunaler Bürgerschaft gehören auch diverse Anstrengungen, lokale Unternehmen in ihren möglichen Beiträgen für die Entwicklung des Gemeinwesens stärker ins Blickfeld zu rücken und zu fordern. Dieser Ansatz ist keineswegs neu, sondern bildete bereits ein wesentliches Element der Honoratioren-Selbstverwaltung zu Beginn des 19. Jahrhunderts. Die Förderung von Vereinen durch das örtliche Handwerk oder lokale Betriebe ist sicherlich nie verschwunden. Aber in Zeiten leerer öffentlicher Kassen und einer verstärkten Shareholder Orientierung in Unternehmen, wird das kommunale Engagement von Unternehmen zu einem ebenso begehrten wie knappen Gut (Lang, Nebelung 2005). Solche Investitionen in das lokale Gemeinwesen werden mit der Hoffnung auf einen mittelfristigen Nutzen für die Unternehmen wie für die örtliche Gemeinschaft („Win-Win-Situationen“) angeregt und gelegentlich auch realisiert, wenn z.B. wie im Landkreis Hersfeld-Rotenburg ein lokales Bau-Unternehmen einen Bildungsträger gründet, um mit gezielten Sprachkursen und Weiterbildungsangeboten für die gewünschten Qualifikationen bei potentiellen Beschäftigten sorgt und zugleich einen aktiven Beitrag zur Integration von Menschen mit Migrationshintergrund leistet. Der oft herangezogene Vergleich mit dem Vorbild USA macht deutlich, dass die Erwartungen an Corporate Citizenship – sei es nun in Gestalt von Social Sponsoring, der Freistellung von Beschäftigten für ehrenamtliches Engagement oder als Stiftungsaktivitäten – kontextsensibel vorgebracht werden sollten, das heißt nationale Sozial- und Steuerstaatstraditionen nicht vernachlässigt werden können.

3 Herausforderungen, Ambivalenzen und Widerstände

Wie jedes Reformmodell ist auch das der „Bürgerkommune“ nicht ohne innere Spannungen, Ambivalenzen und Widersprüche. Sie machen verständlich, wieso die Bürgerkommune kein Selbstläufer ist, wie dies in Hochglanzbroschüren und Best Practice–Sammlungen zuweilen suggeriert wird. Einige Fallstricke und Widerstände sollen hier benannt werden, aber nicht im Sinne unüberwindlicher Hürden, sondern als Herausforderung für Politik und Wissenschaft:

Privilegierung der Privilegierten

Bürgerschaftliches Engagement hat klassisch einen „Mittelstandsbauch“, das heißt es dominieren zumindest in den einflussreichen Zonen des Bürgerengagements (Vereinsvorstände etc.) überwiegend gut ausgebildete, beruflich gesicherte Männer mittleren Alters, die über ausreichend Ressourcen (Wissen, Geld, Kontakte etc.) verfügen. Aus früheren Begleitstudien (z.B. zur Beteiligung an Stadtteil- und Quartiersräten) weiß man um ein Beteiligungsparadox, das heißt partizipationsferne Bevölkerungsgruppen haben vor allem dann eine Chance, in Beteiligungsprozessen Gehör zu finden, wenn die „Partizipationseliten“ die Ebene oder das Thema für unwichtig halten. Mehr Beteiligung und mehr Engagement muss also nicht notwendig zu mehr Demokratie und breiterer Interessenberücksichtigung führen. Aber diese Mittelstandsdominanz ist kein Naturgesetz. Es gibt z.B. Beteiligungsverfahren, die selbst repräsentativ ausgelegt sind (z.B. Bürgergutachten) oder gezielt benachteiligte Bevölkerungsgruppen fördern (Empowerment, Anwaltsplanung etc.). Besonders im Gemeinschaftsprogramm „Soziale Stadt“ konnten viele praktische Erfahrungen gesammelt werden, wie das Engagement von beteiligungsfernen Bevölkerungsgruppen ermöglicht und gefördert werden kann. Ein professionelles Beteiligungsmanagement ist durchaus möglich.

Pseudopartizipation und Symbolpolitik

Kommunale Engagementpolitik gerät oft – nicht immer unverschuldet – in die Gefahr zu kurz zu greifen und zu wenig anbieten zu können. Hier die Begründung eines Schulhofs, dort spielen Jugendliche Gemeindevertreter – oft sind es kleine, punktuelle und mit geringer Verbindlichkeit ausgestattete Beteiligungsangebote, die in eine „Niedlichkeitsfalle“ führen. Die Bürgerinnen und Bürger haben dann den

Eindruck, auf Spielwiesen gelockt zu werden, die fernab zentraler kommunaler Entscheidungen und wichtiger Lebensbereiche liegen. Gerade angesichts der aktuellen kommunalen Finanzschwäche gerät die Ausweitung der Bürgerbeteiligung zudem in Gefahr, als Demokratisierung der Ohnmacht und als Teil eines Akzeptanzmanagements für das Unvermeidliche erlebt zu werden.

Spannungsreiche Demokratiekonzepte

Der auf kommunaler Ebene vorhandene Mix demokratischer Formen wird in der Bürgerkommune zumindest in seiner partizipatorischen Komponente verstärkt. Die offene Frage ist, ob dies in der Summe auf Kosten oder zum Nutzen der anderen Formen geschieht. Deshalb ist es ernst zu nehmen, wenn z.B. bei den Ratsmitgliedern nur geringes Interesse besteht, von der ohnehin bescheidenen Macht abzugeben. Dies bestätigen z.B. die Ergebnisse einer vergleichenden Regional- und Lokalstudie, wo nur 11% bzw. 17% der Ratsmitglieder Interesse an einer Beteiligungspolitik zeigten (Bogumil, Holtkamp, Schwarz 2003). Parteienkonkurrenz und die Angst vor dem Bedeutungsverlust des Mandats verhindern vielfach, dass eine Delegation von Entscheidungskompetenzen an die Bürgerschaft stattfindet.

Die verschiedenen Rollenangebote an die Bürgerschaft (Kunde, Mitgestalter, Auftraggeber) schließen sich im konkreten Fall zumeist aus. Wer aber entscheidet darüber, wann welches „Angebot“ zum Zuge kommt? Droht nicht die Gefahr, dass mit der stärkeren Markt- und Managementorientierung in den Kommunalverwaltungen und –betrieben doch die Kundenrolle dominiert? Reformen gelingen umso eher, je stärker sie auf die Eigeninteressen der Beteiligten setzen können. Solche Win-Win-Situationen sind allerdings eher selten und nur schwer herzustellen. Bei den Verwaltungsmitarbeitern besteht z.B. die durchaus verständliche Angst, dass die Übernahme von öffentlichen Aufgaben durch die Bürgerinnen und Bürger ihren Arbeitsplatz gefährdet. Bürgerorientierung verändert auch deren Arbeitsbedingungen. In dem Maße, wie die Nutzer über Öffnungszeiten von Einrichtungen mitbestimmen, entstehen für die Beschäftigten Zeit- und Qualitätsansprüche, die jenseits ihrer eigenen Interessen liegen können. Die Bürgerinnen und Bürger selbst wiederum wehren sich gegen Versuche der Politik, sie als Lückenbüsser einzuspannen. In der Regel klaffen zudem die Erwartungen der Politik, was Bürgerinnen und Bürger übernehmen sollten, und die bevorzugten Engagementbereiche der Bürger weit auseinander. Die Pflege von Grünflächen z.B.

würden viele Kommunen gerne in die Hand ihrer Bürger geben. Diese haben daran aber am wenigsten Interesse (Bogumil, Holtkamp, Schwarz 2003).

Veränderte Rahmenbedingungen

Die Phase, in der die Bürgerkommune im Trend lag, ja von einer Modewelle getragen wurde, ist weitgehend vorüber. Zu übermächtig sind heute in den Kommunen andere Probleme, allen voran die Finanznöte. Zu dieser Verschiebung hat sicherlich auch eine gewisse Ernüchterung über die Einspareffekte und Leistungsgrenzen von bürgerschaftlichem Engagement beigetragen. Andere unvorhergesehene Effekte praktizierter Bürgerbeteiligung mögen hinzu kommen (z.B. Erzeugung von nicht-erfüllbaren Erwartungen an die Politik). Privatisierungen, die längst an die kommunale Substanz gehen, lassen den politisch gestaltbaren Bereich der öffentlichen Daseinsvorsorge schrumpfen.

Es liegt in dieser Situation nahe, Ansprüche zu reduzieren und die Anregungen aus Theorie und Praxis der Bürgerkommune als Steinbruch zu benutzen und nur einige wenige „erfolgreiche“ Ansätze aufzugreifen. Dieser Trend vom anspruchsvollen Reformmodell zu einem kommunalen Instrumentenkasten mit unterschiedlichen Modulen ist unübersehbar. So sehr diese neue Bescheidenheit auch den schrumpfenden kommunalen Handlungsmöglichkeiten zu entsprechen scheint, kann auf diesem Wege weder der gestiegenen Engagementbereitschaft der Bürgerinnen und Bürger entsprochen noch die politikverdrossene Kluft zwischen ihnen und den repräsentativen kommunalpolitischen Institutionen nennenswert verkleinert werden. Wie belastbar und produktiv Bürgerbeteiligung ist, welche Ressourcen, wie viel „soziales Kapital“ auf diesem Wege mobilisiert und damit soziale Integration, wirtschaftliche Entwicklung und demokratische Substanz gefördert werden kann, ist bislang praktisch keineswegs ausgelotet worden. Die kommunale Ebene sollte diesen Weg jedenfalls beherzter gehen, als sich dies für die anderen Ebene der Politik abzeichnet. Bei den „großen“ Reformen auf Bundesebene (Agenda 2010, Gemeindefinanzreform, Föderalismusreform etc.) wird bürgerschaftliches Engagement offensichtlich nicht für belastbar gehalten. Der Abschied von obrigkeitlich bürokratischen Traditionen scheint jedenfalls in vielen Kommunen nicht zuletzt durch den Druck einer aktiven Bürgerschaft weiter vorangekommen zu sein.

4 Quellen

Literatur

- Barber, Benjamin 1994: Starke Demokratie: Über die Teilhabe am Politischen, Hamburg, Rotbuch.
- Bertelsmann Stiftung (Hg.) 2003: Lokale Demokratiebilanz. Kommunale Zukunft gemeinsam gestalten, Broschüre, Gütersloh.
- Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ, Hg.) 2000: Freiwilliges Engagement in Deutschland, Stuttgart.
- Bogumil, Jörg 2001: Modernisierung lokaler Politik. Kommunale Entscheidungsprozesse im Spannungsfeld zwischen Parteienwettbewerb, Verhandlungszwängen und Ökonomisierung, Baden-Baden.
- Bogumil, Jörg; Holtkamp, Lars 2002: Bürgerkommune konkret. Vom Leitbild zur Umsetzung, Bonn.
- Bogumil, Jörg; Holtkamp, Lars; Schwarz, Gudrun 2003: Das Reformmodell Bürgerkommune. Leistungen – Grenzen – Perspektiven, Berlin.
- Born, Sabrina 2005: Bürgerschaftliches Engagement: stabilisieren, stärken, steigern. Innovation und Investition in Infrastruktur und Infrastruktureinrichtungen, Bonn.
- Brangsch, Petra; Brangsch, Lutz (Hg.) 2005: Haushalt, Haushaltspolitik und Demokratie, Berlin.
- Enquete-Kommission (Hg.) 2002: Bürgerschaftliches Engagement: auf dem Weg in eine zukunftsfähige Bürgergesellschaft, Opladen.
- Holtkamp, Lars 2001: Kommunale Beteiligung an Entscheidungsprozessen der Bundesländer, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen, H. 32, S. 19-32.
- Infratest Sozialforschung 2004: Freiwilliges Engagement in Deutschland 1999-2004. Ergebnisse der repräsentativen Trenderhebung zu Ehrenamt, Freiwilligenarbeit und bürgerschaftlichem Engagement, München.
- Knemeyer, Franz-Ludwig 1995: Bürgerbeteiligung und Kommunalpolitik, München.
- Kochniss, Bodo 2003: Aktive Bürgerschaft. Über die Rollen des Bürgers im Verhältnis zur Verwaltung, Münster.
- Lang, Susanne; Nebelung, Frank Solms 2005: Geschäftsstrategie Verantwortung – Corporate Citizenship als Business Case, Bonn.
- Langfeld, Gabriele; Wezel, Hannes; Wolf, Guido (Hg.) 2001: Bürgergesellschaft konkret. Initiativen und Erfahrungen in Nürtingen, Gütersloh.

- Lamping, Wolfram; Schridde, Henning; Plaß, Stefan; Blanke, Bernhard 2002: Der Aktivierende Staat. Positionen, Begriffe, Strategien, Bonn.
- Libbe, Jens; Trapp, Jan Hendrik; Tomerius, Stephan 2004: Gemeinwohlsicherung als Herausforderung – umweltpolitisches Handeln in der Gewährleistungskommune, Berlin.
- Mönkedieck, Sonja; Brüsewitz, Kathrin; Damkowski, Wulf; Rösener, Anke 2001: Kommunale Zusammenschlüsse, Netzwerke und sonstige Kooperationen mit besonderer Relevanz für das Thema „Aktivierender Staat“. Eine Recherche für die Hans-Böckler-Stiftung, unveröffentlichtes Manuskript, o.O.
- Meyer, Thomas; Weil, Reinhard (Hg.) 2002: Die Bürgergesellschaft. Perspektiven für Bürgerbeteiligung und Bürgerkommunikation, Bonn.
- Osthorst, Winfried; Prigge, Rolf 2003: Die Großstadt als Bürgerkommune. Eine Fallstudie über die Entwicklung des zivilgesellschaftlichen Engagements und der kommunalen Demokratie in der Freien Hansestadt Bremen, Bremen, Boston.
- Pohl, Wolfgang; Burmeister, U.; Friedrich, M.; Klemisch, H.; Lommer, H. (Hg.) 1985: Handbuch für alternative Kommunalpolitik. Bielefeld.
- Pröhl, Marga; Sinning, Heidi; Nährlich, Stefan (Hg.) 2002: Bürgerorientierte Kommunen in Deutschland – Anforderungen und Qualitätsbausteine, Bd. 3, Ergebnisse und Perspektiven des Netzwerkes CIVITAS, Gütersloh.
- Robertson, Roland 1995: Glocalization: Time - Space and Homogeneity – Heterogeneity, in: Featherstone, Mike; Lash, Scott; Robertson, Roland (eds.): Global Modernities, London (Sage), S. 25-44.
- Roth, Roland 1999: Lokale Demokratie „von unten“. Bürgerinitiativen, städtischer Protest, Bürgerbewegungen und neue soziale Bewegungen in der Kommunalpolitik, in: Wollmann, Hellmut; Roth, Roland (Hg.): Kommunalpolitik. Politisches Handeln in den Gemeinden. Opladen, S. 2-22.
- Schefold, Dian; Neumann, Maja 1996: Entwicklungstendenzen der Kommunalverfassungen in Deutschland. Basel.
- Sinning, Heidi; Wimmer, Ansgar (Hg.) 2000: Bürgerorientierte Kommunen in Deutschland - ein Wegweiser. Projektdokumentation, Band 2: Kurzporträts aus der ersten Wettbewerbsphase. Gütersloh.
- Weber, Beate 2005: Auf dem Weg zur Bürgerkommune – Bürgerschaftliches Engagement in Heidelberg. Bonn.

Programm Bürgerkommune – Die Zukunft der Engagementförderung im kommunalen Raum

Eine Diskussionsveranstaltung des Bundesnetzwerks Bürgerschaftliches Engagement in Kooperation mit der Senatskanzlei des Landes Berlin

Termin:	Donnerstag, 8. September 2005
Ort:	Rotes Rathaus Louise-Schroeder-Saal (Raum 338) Rathausstraße 15 10178 Berlin
Zeit:	14:00 bis 16:00 Uhr

Bürgerschaftliches Engagement ist die Voraussetzung für die Entfaltung einer vitalen „lokalen Bürgergesellschaft“ in den Städten und Kommunen. Unter dem Leitbild Bürgerkommune wird derzeit ein gewandeltes Verhältnis zwischen Bürgerinnen und Bürgern sowie Politik und Verwaltung diskutiert und in einigen Kommunen auch bereits erfolgreich praktiziert. Es geht sowohl um die Ergänzung repräsentativer Entscheidungsformen durch ein Mehr an direkter Demokratie als auch eine stärkere Einbindung der Menschen durch freiwilliges und ehrenamtliches Engagement.

In allen Städten und Gemeinden werden sowohl helfende, engagierte Bürgerinnen und Bürger gebraucht, als auch Unternehmen, die Verantwortung für ihr Gemeinwesen übernehmen. Ob in den Kindergärten, Schulen, Sportvereinen, in Pflegeheimen, Jugendeinrichtungen, bei den Feuerwehren, in den Kirchen, bei den Naturschutzvereinen oder in der Denkmalpflege. Ihr Engagement muss stärker gefördert werden. Wichtige Knotenpunkten lokaler Engagementförderung sind dabei Einrichtungen wie Freiwilligenagenturen und -zentren, Seniorenbüros und Selbsthilfekontaktstellen.

Stichworte für eine stärkere politische Partizipation der Bürgerinnen und Bürger sind dabei z.B. neue Formen der Bürgerbeteiligung oder Bürgerhaushalte. Es bedarf insgesamt einer Neuausrichtung von Politik und Verwaltung auf Bürgerfreundlichkeit und Ermöglichung von Mitgestaltung. Notwendig ist eine grundsätzliche Neuorientierung auf die aktive und verantwortliche Mitwirkung der Menschen in ihrem Gemeinwesen und gleichzeitig ein Vertrauen in die gestalterischen Potenziale des bürgerschaftlichen Engagements.

Die Entwicklung einer „lokalen Bürgergesellschaft“ ist Bedingung für eine lebendige Demokratie. Diese braucht starke Kommunen mit hinreichenden finanziellen Gestaltungsspielräumen.

Das Bundesnetzwerk Bürgerschaftliches Engagement (BBE) lädt in Kooperation mit der Senatskanzlei des Landes Berlin zur Diskussion über die Zukunft der Engagementförderung im kommunalen Raum ein. Dazu wollen wir Vertreter/innen aus Politik, Wissenschaft und Bürgergesellschaft, aus Ländern und Kommunen miteinander ins Gespräch bringen.

Programmablauf:

14:00 Uhr

Begrüßung

*André Schmitz, Chef der Senatskanzlei des Landes Berlin,
Beauftragter für das Bürgerschaftliche Engagement*

Einführung

*Gretel Wildt, Mitglied des Sprecherrats des BBE,
Leiterin des Zentrums „Familie, Integration, Bildung und Armut“
im Diakonischen Werk der EKD*

Impulsreferat

*„Engagementförderung als Pflichtaufgabe der Kommunen?“
Hans-Josef Vogel, Bürgermeister der Stadt Arnsberg*

Podiumsdiskussion

„Die Zukunft der kommunalen Engagementförderung“

*Carola Schaaf-Derichs, Leiterin der Berliner
Landesfreiwilligenagentur, Organisatorin des Berliner
Freiwilligentags*

*Hannes Wezel, Civitas-Netzwerk bürgerorientierter Kommunen,
Leiter des Bürgertreffs Nürtingen*

*Roland Roth, Professor an der Hochschule Magdeburg-Stendal,
ehem. Mitglied der Enquete –Kommission „Zukunft des
bürgerschaftlichen Engagements“*

*André Schmitz, Chef der Senatskanzlei des Landes Berlin,
Beauftragter für das Bürgerschaftliche Engagement*

Hans-Josef Vogel, Bürgermeister der Stadt Arnsberg

*Gretel Wildt, Mitglied des Sprecherrats des BBE,
Leiterin des Zentrums „Familie, Integration, Bildung und Armut“
im Diakonischen Werk der EKD*

Moderation:

*Ulrich Deupmann, Leiter des Hauptstadtbüros der Bild am
Sonntag*

16:00 Uhr

Die Senatskanzlei lädt zum Stehempfang.

Vorwort

Dr. Ansgar Klein

Geschäftsführer des Bundesnetzwerk Bürgerschaftliches Engagement

Bürgerengagement ist ein Positivsummenspiel

Staatssekretär André Schmitz

Chef der Senatskanzlei des Landes Berlin,
Beauftragter für das Bürgerschaftliche Engagement

Bürgerkommune – Die Zukunft der Engagementförderung im kommunalen Raum

Gretel Wildt

Mitglied des Sprecherrats des BBE,
Leiterin des Zentrums „Familie, Integration, Bildung und Armut“ im Diakonischen Werk der EKD

Engagementförderung als Pflichtaufgabe der Kommunen?

Hans-Josef Vogel

Bürgermeister der Stadt Arnsberg

Alle gewinnen! Das Nürtinger 3-Stufenmodell einer Beteiligungs- und Anerkennungskultur

Hannes Wezel

Civitas-Netzwerk bürgerorientierter Kommunen,
Leiter des Bürgertreffs Nürtingen

Zum Leitbild Bürgerkommune

Carola Schaaf-Derichs

Leiterin der Berliner Landesfreiwilligenagentur,
Organisatorin des Berliner Freiwilligentags

Bürgerorientierung, Bürgerengagement, Corporate Citizenship – Bürgerschaft als Akteur des Stadtmanagements

Prof. Dr. phil. Roland Roth

Professor an der Hochschule Magdeburg-Stendal,
ehem. Mitglied der Enquete –Kommission „Zukunft des bürgerschaftlichen Engagements“

Herausgeber:

Bundesnetzwerk Bürgerschaftliches Engagement
Bundesgeschäftsstelle
Michaelkirchstraße 17/18
10179 Berlin

V.i.S.d.P.: Dr. Ansgar Klein

Kontakt Bundesgeschäftsstelle

Telefon: (0 30) 62980-110
Telefax: (0 30) 62980-151
E-Mail: info@b-b-e.de
www.b-b-e.de

Redaktion:

Maiken Hagemeister
Romy Schlepper