

König Bürger

Zum Konzept der Bürgerkommune und des bürgerschaftlichen Engagements

Die BürgerInnen stehen hoch im Kurs in der Kommunalpolitik - siehe die Schlagworte Bürgerkommune und bürgerschaftliches Engagement. Was ist damit gemeint? Was muß passieren, damit die schönen Konzepte in der Praxis greifen?

Jörg Bogumil/Lars Holt-
kamp

Die gesellschaftliche Diskussion um das Staatsverständnis erstreckt sich auch auf die Leistungsbreite und -tiefe der Kommunen: Was soll die Kommunalverwaltung selbst machen, was kann sie angesichts der knappen Kassen machen? Eine zweite Quelle für den Modebegriff "Bürgerkommune" ist die zunehmende Distanziertheit zwischen Staat im allgemeinen bzw. den Organen der Kommune besonderen und den BürgerInnen. Die BürgerInnen erfahren angesichts dessen eine Aufwertung, zugespitzt im Begriff der Bürgerkommune. Durch bürgerschaftliches Engagement und durch mehr Transparenz sollen die beiden genannten Probleme entschärft werden.

Aus einem solchen Verständnis von "Bürgerkommune" folgt, daß die BürgerInnen nicht nur Adressat von Leistungen sind (als Klient oder Kunde), sondern auch Mitgestalter des Gemeinwesens: sie sind "Koproduzent" bei der Leistungserstellung und zugleich als Staatsbürger/in mit politischen Rechten "Auftraggeber". Im einzelnen umfaßt der Begriff "Bürgerkommune", daß Städte und Gemeinden

– die Qualität öffentlicher Aufgaben und Leistungen unter Einbezug der BürgerInnen gestalten

– Planungen als Teil eines demokratischen Beteiligungsprozesses verstehen,

– Transparenz als Voraussetzung für bürgerschaftliche Einflußmöglichkeiten auf und Kontrollchancen über Planungs- und Entscheidungsprozesse herstellen,

– BürgerInnen neue oder nicht mehr zu finanzierende Aufgaben (mit Unterstützung der Kommune) übernehmen,

– die Formen der nicht-repräsentativen Demokratie auch auf "artikulationschwache" Bevölkerungsgruppen zugeschnitten werden,

– die Kreativität und Selbsthilfefähigkeit der BürgerInnen gefördert werden.¹

Die Aufzählung dieser verschiedenen Aspekte zeigt schon, daß mit Bürgerkommune verschiedene politische Inhalte verbunden und assoziiert werden können. Je nach dem neigt sich das Pendel mehr zur Seite der aktiven Übernahme von Aufgabe (BürgerInnen als Koproduzenten) oder zur Nutzung der bürgerschaftlichen Potentiale über Formen direkter Demokratie. In der kommunalen Praxis überwiegt die erste Seite, da man davon ausgeht, daß hierdurch wichtige Beiträge zur Bewältigung der Finanzkrise geleistet werden können. Deshalb konzentrieren wir uns im folgenden auch darauf.

Motive für bürgerschaftliches Engagement

Mehr Bürgerengagement (im folgenden: BE) soll in dieser Logik vor allem dazu dienen, alle möglichen Ausfallerscheinungen des klassischen Wohlfahrtsstaates zu kompensieren. Allerdings zeigt sich relativ schnell, daß die praktische Beschäftigung mit diesem Thema zu unerwarteten Eigendynamiken führt. Dabei ist es wichtig, die strategischen Interessen offenzulegen, die mit der Einführung von neuen Formen des BE verbunden werden. Zentrale These ist hierbei, daß allein der gute Wille und die Einsicht in die Notwendigkeit der Förderung von BE häufig nicht ausreichen. Die Akteure müssen vielmehr davon überzeugt sein, daß sich eine Initiative in diesem Politikbereich für sie auch auszahlt (gute Wiederwahlchancen, Verteidigung ihres Budgets, Rationalisierungseffekte etc.). Die meisten Initiativen im Bereich BE gehen von den Verwaltungen selbst aus (vgl. auch Andersen u.a. 1998 / Klie u.a. 1998). Die Evaluationsstudie zum Landesprogramm Förderung des BE in Baden-Württemberg hebt v. a. den/die hauptamtliche/n Bürgermeister/in als Promoter und Mitinitiator des BE hervor (Klie u.a. 1998). Eine Umfrage unter nordrhein--

westfälischen hauptamtlichen BürgermeisterInnen, die seit 1999 auch direkt gewählt werden, ergibt, daß diese insbesondere die Bürgernähe eines Kandidaten bei der Direktwahl für ausschlaggebend halten (Schulenberg 1998). Die Förderung von bürgerschaftlichem Engagement und anderer Formen der Partizipation nützt also dem Profil eines/r Bürgermeisters/in als bürgernaher und parteiunabhängiger Verwaltungschef.

Für die "reinen" Verwaltungsakteure ist u.a. das Einsparmotiv handlungsleitend. So bieten sich als weitere Initiatoren von BE die Führungskräfte der Fachverwaltungen an, die angesichts gedeckelter Budgets durch die Förderung von BE die Leistungen ihres Fachbereichs ausbauen können, gegenüber den Querschnittsverwaltungen (insbesondere Kämmerei) teilweise zusätzliche Haushaltsmittel zur Förderung von BE erhalten und sich gegenüber der Fachöffentlichkeit durch solche Projekte profilieren können. Bei zunehmender Budgetverantwortung der Fachverwaltungen kann als weiteres Motiv hinzukommen, daß man durch die Übertragung von Aufgaben auf Vereine Haushaltsmittel zugunsten von anderen Aufgaben umschichten kann.

KommunalpolitikerInnen fordern häufig verbal die Förderung von BE ein, werden in diesem Bereich aber nicht in besonderem Maße initiativ. Als Grund wird des öfteren die Befürchtung genannt, daß die Stärkung des BE zu einer Beeinträchtigung der Elemente repräsentativer Demokratie führt und insofern von den KommunalpolitikerInnen als skeptisch beurteilt wird. Nach unseren Erfahrungen ist die Kommunalpolitik in vielen Fällen von BE in der Mitgestaltungsrolle nicht besonders berührt, hier herrscht eher Desinteresse vor. Auf jeden Fall ist die Stärkung von Bürgerengagement bis jetzt in der Regel kein zentrales Profilierungsfeld für KommunalpolitikerInnen. Dabei ist auch zu berücksichtigen, daß die Ratsmitglieder die Bereitschaft zum BE bei den BürgerInnen systematisch unterschätzen.² Das

liegt v. a. daran, daß sie selbst ehrenamtlich tätig sind und die Probleme, die formale Organisationen (Parteien, Fraktionen etc.) bei der Rekrutierung von aktiven Mitgliedern haben, nahtlos auf die Frage des BE übertragen. Hier können Modellprojekte (z. B. lokale Agenda 21, Ehrenamtsbörsen) in den jeweiligen Städten aber die Ratsmitglieder schnell davon überzeugen, daß nicht nur sie, sondern auch viele andere BürgerInnen bereit sind, sich für die Belange ihrer Stadt einzusetzen, wenn auch in anderen Formen.

Bürgerschaftliches Engagement wird selbstverständlich nicht nur von oben initiiert; denn auch für die BürgerInnen gibt es lohnenswerte Motive, wie den Erhalt bzw. die Verbesserung öffentlicher Angebote, mehr Mitsprache- und Mitwirkungsmöglichkeiten und Eigennutz. So bieten sich z.B. neben dem gewachsenen Bürgerengagement in Vereinen mitunter BürgerInnen vermehrt von sich aus an, einzelne öffentliche Aufgaben zu übernehmen, um damit bewußt politische Entscheidungsprozesse zu beeinflussen. Sei es nun, daß sie mit diesem Angebot beispielsweise die Schließung eines Freibades verhindern wollen (Andersen u.a. 1998) oder daß Anwohner eines Stadtparkes anbieten, einen Teil der Grünpflege zu übernehmen, wenn die darin geplante Skateranlage nicht realisiert wird. Auch organisierte Akteure fördern teilweise die neuen Formen des BE. Einerseits sind hier v. a. die Sportvereine zu nennen, die sich von der Übertragung städtischer Aufgaben zusätzliche Einnahmen versprechen, die der Attraktivitätssteigerung ihres Angebotes dienen können. Andererseits sind in den letzten Jahren verstärkt Aktivitäten von Seiten der Wohlfahrtsverbände zu beobachten, neue Formen des BE zu fördern (Ehrenamtsbörsen, Freiwilligenzentren etc.). Diese Aktivitäten können sowohl der Rekrutierung von ehrenamtlichen Mitarbeitern für den eigenen Verband sowie der verbandspolitischen Profilierung dienen, als auch durch Einbindungsstrategien

zusätzliche Konkurrenz auf dem oligopolistischen Markt der freien Träger verhindern.

Zusammenfassend zeigen viele Akteure ein vitales Eigeninteresse an der Förderung von BE, so daß nicht damit zu rechnen ist, daß es sich um eine kurzfristige Modeerscheinung handelt. Auch wenn das Motiv in den Kommunalverwaltungen und in der Kommunalpolitik vielfach die Haushaltskonsolidierung oder das Wahlinteresse ist, kann es unter bestimmten Bedingungen dennoch zu Qualitätssteigerungen von öffentlichen Dienstleistungen, zu mehr Mitsprachemöglichkeiten für die BürgerInnen und möglicherweise auch neuen Beschäftigungsmöglichkeiten³ kommen. Ist eine Maßnahme erst einmal gestartet, entwickelt sich danach oft eine gewisse Eigendynamik. Durch praktische Erfahrungen mit der Mitgestaltungsfunktion können Vorurteile zwischen Stadtverwaltung und BürgerInnen zunehmend abgebaut werden. In den Verwaltungen kann die Einsicht wachsen, daß die Nutzung von Eigeninteressen der Betroffenen in Kombination mit der Schaffung gestalterischer Freiräume zu einem oftmals sorgsameren Umgang mit öffentlichen Leistungsangeboten führt und diese auch qualitativ verbessert. Zudem wird der wahre Einspareffekt oftmals nicht mehr nachgehalten, wenn die Übertragung einmal abgesegnet ist.⁴

Erfolgsfaktoren kommunaler BE--Förderung

Damit die angesprochene Eigendynamik in Gang kommt, müssen bestimmte konzeptionelle und strategische Aspekte berücksichtigt werden. Auf der Grundlage der vorliegenden Erfahrungen lassen sich dazu folgende Thesen formulieren:

1. Der Ausbau von Elementen des BE scheidet nicht so sehr an der fehlenden grundsätzlichen Bereitschaft der Bürger, sich zu engagieren, als an überzeugenden Angeboten seitens der Stadtverwaltungen. Überzeugende Angebote müssen die bekannten Grundprobleme von Bürgerbeteiligung berücksichtigen: die Motiva-

tion, den Zeitmangel bzw. falsche Vorstellungen vom benötigten Zeitbedarf, die vermutete Problembelastung sowie oft auch einen Informationsmangel. Wenn einmal positive Erfahrungen auf allen Seiten (Verwaltung, Bürger und Politik) gesammelt, dokumentiert und weitervermittelt wurden, entsteht mitunter ein sich selbst verstärkender Prozeß.

2. Es ist dringend von der Vorstellung Abschied zu nehmen, daß Bürgerengagement untrennbar mit Altruismus verbunden ist, wie dies lange Zeit diskutiert worden ist (vgl. auch Selle 1998). Warum sollen Bürger uneigennützig denken und handeln, wo es jedem Investor zugestanden wird, seinen individuellen Nutzen zu mehren? Ganz im Gegenteil, das Ansetzen an den Eigeninteressen der Betroffenen ist ein wesentlicher Erfolgsmaßstab für die Stärkung des BE.⁵ Wenn ein Sportverein seinen Platz in Eigenverantwortung pflegt und unterhält und dabei im Vergleich zur öffentlichen Wahrnehmung dieser Aufgabe einen Gewinn erwirtschaftet, so ist er an dieser Rationalisierungsdividende zumindest angemessen zu beteiligen, damit er dies weiterhin tut.

3. Zur Wahrnehmung der Interessen von artikulationsschwachen Kreisen sollten die Kommunen Anregungen, Initiativen und Betreuungen wahrnehmen. Möglicherweise kann hier von internationalen Erfahrungen gelernt werden, mit welchen Methoden es gelingt, über die Besserqualifizierten und Durchsetzungsfähigen hinaus auch "schwache Signale" aufzunehmen (vgl. Oppen 1998, S. 4). Das ist auch deshalb wichtig, weil viele Arbeiten, die aus Sicht der Kommunen für BE in Frage kommen (Grünpflege, Renovierung von Schulgebäuden etc.) wohl nicht so stark von dem "Bildungsbürgertum" wahrgenommen werden. In Baden-Württemberg hat man häufig bei Projekten die folgende Arbeitsteilung beobachtet: "Während auf der Koordinations- und Vernetzungsebene überwiegend VertreterInnen eines "mittelständischen Bildungs-

bürgertums" mitarbeiten, beteiligen sich auf der Aktionsebene auch BürgerInnen aus anderen Gruppierungen." (Klie u.a. 1998, S. 99).

4. Bereits im Vorfeld sollten wichtige gesellschaftliche Akteure eingebunden werden, um über die Instrumente der BE-Förderung in einem nicht-öffentlichen Arbeitskreis zu diskutieren. Insbesondere bei der Rekrutierung von ehrenamtlichen Helfern kann die Kommune in Konkurrenz treten zu anderen Organisationen. So können z. B. die Wohlfahrtsverbände gewisse Vorbehalte gegenüber kommunalen Ehrenamtsbörsen haben, weil sie davor Angst haben, daß ihre Mitarbeiter abgeworben werden. Andere Institutionen, wie z. B. Beratungsstellen für Selbsthilfegruppen, könnten bei gedeckelten Haushaltsbudgets befürchten, daß ihre Fördergelder zugunsten neuer Formen des Bürgerengagements umgeschichtet werden (Helmbrecht 1998).

5. Prinzipiell sollte beachtet werden, daß bei der öffentlichen Darstellung und Anerkennung von BE nicht das traditionelle Ehrenamt vergessen wird. Hier besteht die Gefahr, daß das "Neue Ehrenamt" in der Lokalpresse und von den politischen Akteuren sehr viel stärker erwähnt wird, während sich viele Bürger, die oftmals seit Jahrzehnten wichtige Aufgaben der Stadt ehrenamtlich wahrnehmen, auf "den Schlipps getreten fühlen". Die öffentliche Anerkennung und Auszeichnung von Ehrenamtlichen ist ein ganz sensibles Thema. Nicht selten werden diese Anlässe zur politischen "Selbstinszenierung" genutzt (Dieckmann 1998), und Verwaltungsführung und Politik profilieren sich allzu deutlich auf Kosten der Ehrenamtlichen.

6. Entscheidend wird es sein, ob es den Kommunen gelingt, die einzelnen Bürger, die nicht hochgradig organisiert sind, zu BE zu motivieren. Dabei wird es nicht reichen, nur eine Ehrenamtsbörse einzurichten, kräftig die Werbetrommel zu rühren und abzuwarten, bis sich die Freiwilligen melden. In vielen Umfragen zum Ehrenamt wurde deutlich, daß die

Bürger persönlich angesprochen werden wollen, um sich zu engagieren und daß es Hemmschwellen gibt, an Projekten teilzunehmen, wo man keinen kennt (z. B. Ueltzhoeffer/Ascheberg 1995). Deswegen ist es wichtig, daß BE-Projekte sich nicht nur auf reine Vermittlungstätigkeiten beschränken, sondern auch niederschwellige Angebote machen, die die Bürger ganz unverfänglich nutzen können. So wurden beispielsweise bei den Modellprojekten zu den Seniorenbüros häufig Veranstaltungen wie der Seniorentanz angeboten, auf dem man sich erstmal kennenlernen konnte.

Instrumente kommunaler Förderung von BE

Ausgehend von den allgemeinen Erfolgsfaktoren zur Förderung von BE kann man nun diejenigen Förderinstrumente herausziehen, die von kommunaler Seite gestaltbar sind. Damit ergibt sich ein integrierter kommunaler "Instrumentenkoffer" zur Förderung von BE, der sich je nach Zielgruppe (Vereine; Initiativen / Öffentliche Einrichtungen / Selbsthilfegruppen; einzelne Bürger) unterscheidet. Kern der vorgeschlagenen kommunalen BE-Förderung ist die Schaffung einer einheitlichen Anlaufstelle, die aufgabenintegrierende Bearbeitung von Bürgeranliegen und Bereitstellung von Hilfestellungen, die Institutionalisierung der BE-Förderung als hochangesiedelte kommunale Querschnittsaufgabe sowie der Ausbau der Beteiligungskultur.

Die Instrumente zur BE-Förderung⁶ werden auf dieser und der folgenden Seite in drei Übersichten dargestellt, die jeweils verschiedene Zielgruppen der BE-Förderung beinhalten. Bei der Beurteilung der Instrumente der BE-Förderung werden v. a. zwei Kriterien verwendet. Erstens wird die Effektivität der Instrumente eingeschätzt, also die Frage beantwortet, in welchem Maße sie das Ziel "Steigerung von BE" erreichen. Zweitens wird die Frage gestellt, inwieweit die Instrumente kurz- und mittel-

fristig entweder zu Be- oder Entlastungen des kommunalen Haushalts führen, weil nicht zuletzt die notwendige Haushaltskonsolidierung der Anlaß für viele Kommunen war, über die Förderung von BE zu diskutieren. Dabei bleibt natürlich festzuhalten, daß nicht ausschließlich Effektivitäts- und Effizienzkriterien zur Beurteilung der BE-Förderung herangezogen werden können. Gerade die "partizipationsfernen" Schichten sollten in die Bürgerbeteiligung, soweit als möglich, einbezogen werden, auch wenn dies im Zielkonflikt z.B. zu kurzfristigen Effizienzerwägungen stehen kann.

Anmerkungen

1) Diese Überlegungen sind zum Teil einer Broschüre der Gewerkschaft ÖTV NRW entnommen; ÖTV-Bezirke NW I und II: Die Zukunft der Kommunen. Beiträge zur Kommunalpolitik, Düsseldorf und Bochum 1999, S. 22ff.

2) Interessanterweise schätzt über die Hälfte der Ratsmitglieder die Bereitschaft der BürgerInnen zu ehrenamtlichen Engagement eher als gering oder sehr gering ein; nur 22% gehen von einer hohen oder sehr hohen Bereitschaft aus (vgl. Brandel u.a. 1998, S. 64). Demgegenüber hat Klages in einer repräsentativen Erhebung zum Wertewandel und bürgerschaftlichen Engagement für Deutschland eine im internationalen Vergleich hohe Quote von freiwillig Engagierten von 39% ausgemacht. Zudem ergab diese Untersuchung, daß einem hohen Engagementpotential zuwenig Gelegenheiten gegenüberstehen (vgl. Klages 1998).

3) Dies gilt nach Evers (1997) insbesondere für den Bereich öffentlich finanzierter sozialer Dienstleistungen (Schulen, Krankenversorgung, Kindertagesstätten, Altenhilfe und -pflege), in dem es einerseits noch Bedarfs- und Beschäftigungspotentiale gibt, aber andererseits deutliche finanzielle Grenzen im Rahmen der gegenwärtigen Finanzierungs- und Trägerstrukturen. Die beschäftigungspolitischen Aspekte kooperativer Trägerschaften sozialer Dienste würden bis jetzt in der Diskussion allerdings weitgehend vernachlässigt. Vgl. zu Ansätzen einer "gemischten Wohlfahrtsproduktion" Evers/Olk 1996.

4) Größere finanzielle Effekte ergeben sich meist erst dann, wenn städtisches Personal eingespart werden kann (z.B. Hausmeister, Platzwarte, Straßenreinigung). Da dieses in der Regel unkündbar ist, scheitern Übertragungen sogar an diesem Punkt oder verzögern sich zumindest.

5) Das Ansetzen an den Eigeninteressen der Betroffenen bedeutet aber nicht, daß altruistische Motive (z. B. anderen Menschen

helfen zu wollen) keine Rolle bei der Erklärung von ehrenamtlichem Engagement spielen, sondern nur, daß es einen starken Trend hin zu mehr nutzenorientierten Motiven gibt.

6) Wegen der besseren Übersichtlichkeit werden im folgenden lediglich Instrumente dargestellt, die die Mitgestalterrolle der Bürger fördern sollen.

Die Literaturliste kann bei der AKP angefordert werden.

□ Dr. Jörg Bogumil ist Berater im Netzwerk "Kommunen der Zukunft" und wissenschaftlicher Assistent an der Fernuni Hagen im Institut für Politikwissenschaft; Dr. Lars Holtkamp am gleichen Institut wissenschaftlicher Angestellter und Ratsmitglied für die GRÜNEN in Waltrop.