

Bürgerkommune - Motor des gemeindlichen Fortschritts?

Chancen und Risiken der aktiven Bürgergesellschaft

Vortrag
von

Roland Schäfer
Bürgermeister der Stadt Bergkamen
Präsident des Deutschen Städte- und Gemeindebundes

auf der Mitgliederversammlung 2001 des Hessischen Städte- und Gemeindebundes
am 25. Oktober 2001 in Butzbach, Wetteraukreis

Einleitung

Die Kommunen der Bundesrepublik leben damit, dass sie sich neben den aktuellen laufenden Tagesfragen und den Wünschen ihrer Bürgerschaft auch mit gravierenden Dauerproblemen auseinandersetzen müssen, wie der Frage der Finanzierbarkeit gemeindlicher Aufgaben, der Bewältigung des wirtschaftlichen Strukturwandels, der Integration von Zuwanderern und Aussiedlern, dem Versuch, die ausufernden Sozialausgaben in den Griff zu bekommen und vieles mehr.

Zusätzlich dazu wird den Kommunen aber auch in regelmäßigen Abständen durch die Formulierung neuer Leitbilder und Idealmodelle ein fast vollständiges Umdenken und eine Neuorientierung ihres Selbstverständnisses abverlangt.

Beispielhaft dafür ist die immer noch andauernde intensive Diskussion um die Vorstellung der Stadt als Dienstleistungsunternehmen. Neu hinzugekommen ist seit einiger Zeit der Begriff der "Bürgerkommune" und der "aktiven Bürgergesellschaft".

Ordnungskommune

Ursprünglich galt in der Bundesrepublik das Leitbild der Stadt als "Ordnungskommune".

Bis weit in die 80-er Jahre hinein war die Kommune nach ihrem Selbstverständnis im Schwerpunkt eine Behörde, die vor Ort das Einhalten von Gesetzen überwachte und nur nebenher auch noch verschiedene Dienstleistungen erbrachte. Soweit Leistung im Rahmen der Daseinsvorsorge angeboten wurden, geschah dies oft in einem quasi hoheitlichen Verhältnis, etwa mit Anschluss und Benutzungzwang, bzw. in monopolgeprägten Märkten, etwa in der Versorgungswirtschaft, ohne marktwirtschaftlichen Konkurrenzdruck.

Hauptaufgabe war die möglichst korrekte und genaue Beachtung von Recht und Gesetz. Der Bürger wurde als Antragsteller bzw. als Adressat von Verwaltungsakten und Verfügungen gesehen. Das Ziel war Rechtsstaatlichkeit und die Denkweise war im Schwerpunkt eine juristische.

Dienstleistungskommune

Das Selbstverständnis der Stadt als Ordnungskommune wurde seit Anfang der 90-er Jahre von dem Leitbild "Dienstleistungskommune" verdrängt.

Der Schlüsselbegriff dieser grundlegenden strukturellen und organisatorischen Neuorientierung mit zahlreichen differenzierten Reformbemühungen und Reformvorhaben ist das sog. "neue Steuerungsmodell", welches von der KGSt im Mai 1993 erstmals ausführlich

vorgestellt wurde. Es legt die Betonung auf betriebswirtschaftliche Instrumente, wie Kosten- und Leistungsrechnung, Produktdefinitionen, Kontraktmanagement, Ressourcenverbrauch, Benchmarking, Budgetierung, Doppik statt Kameralistik und Delegation von Verantwortung. "Konzern Stadt" oder "die Stadt als Unternehmen" sind die korrespondierenden Schlagworte. Die Sichtweise in diesem Modell ist überwiegend eine betriebswirtschaftlich-ökonomische. Der Bürger wird als Kunde bzw. als Abnehmer und Empfänger von Leistungen verstanden. Von der Verwaltung wird wirtschaftliches Denken und zugleich Serviceorientierung und Dienstleistungsmentalität gefordert.

Die meisten Kommunen der Bundesrepublik befinden sich wohl immer noch in dem Übergang von der Ordnungskommune zu dem neueren Verständnis als Dienstleistungskommune.

Es ist aber die Gefahr nicht zu übersehen, dass eine zu starke Betonung des Aspekts der Dienstleistungskommune das Engagement der Bürgerschaft u.U. erschwert, da der Bürger sich sehr leicht als reiner Konsument, nicht als Mitgestalter des Gemeinwesens fühlen kann. Nicht zuletzt deshalb steht seit einiger Zeit das neue Leitbild der "Bürgerkommune" im Zentrum der kommunalpolitischen Diskussion.

Bürgerkommune

Nun kann man sicher zunächst einwenden, dass der Begriff "Bürgerkommune" als Pleonasmus eine blanke Selbstverständlichkeit ausdrückt, da nach unserem Verständnis der kommunalen Selbstverwaltung die Städte, Gemeinden und Kreise der Bundesrepublik ohnehin durch die Bürgerschaft selbst bestimmt werden. Hinzu kommt, dass in allen Gemeindeordnungen der Bundesrepublik inzwischen die Einwirkungsmöglichkeit der Bürgerschaft nicht nur auf den reinen Wahlakt der Kommunalwahl beschränkt ist, sondern daneben weitergehende Einwirkungsmöglichkeiten eröffnet, von der Direktwahl des Bürgermeisters oder des Landrates bis hin zu Bürgerbegehren und Bürgerentscheid als direkte Mitentscheidungsmöglichkeit auf kommunaler Ebene.

Dieser Aspekt der institutionalisierten Beteiligung steht allerdings bei dem neuen Leitbild der Bürgerkommune nicht im Vordergrund. Hier geht es vielmehr um die Stärkung des bürgerschaftlichen Engagements und der Bürgerorientierung.

Zugegebenerweise ist der Begriff der Bürgerkommune noch nicht exakt definiert.

Die Bürgerkommune will

- die Bedürfnisse der Bürgerinnen und Bürger in den Mittelpunkt stellen,

- die Mitwirkung der Bürgerschaft bei der kommunalpolitischen Zielfindung fördern und
- die Mitwirkung der Bürgerschaft bei der Umsetzung und der Zielerreichung ermöglichen.

Dabei sollen die Bürger nicht verwöhnt, sondern gefordert werden. Mitwirkung und Verantwortung sind das Ziel.

(Quelle: Pfreundschuh, Hessische Städte- und Gemeinde-Zeitung, 06/2000, Seite 210).

Bürgerorientierung und Bürgerengagement

Elemente einer Bürgerkommune sind Bürgerorientierung und Bürgerengagement. Bürgerengagement ist das "konkrete Tun" der Bürgerinnen und Bürger. Unter Bürgerorientierung wird die Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger an Entscheidungen, die Ermöglichung der Übernahme öffentlicher Aufgaben durch den Bürger sowie die Unterstützung bürgerschaftlichen Engagements durch die Kommune verstanden. Darauf ist jegliches Verwaltungshandeln auszurichten.

Ehrenamtliche Tätigkeit, Freiwilligen-Arbeit und bürgerschaftliches Engagement sind in den Städten und Gemeinden bereits jetzt weit verbreitet. Die Begriffe sind dabei fließend. Vielfach findet die ehrenamtliche Tätigkeit innerhalb der Kirchen, von Wohlfahrtsverbänden oder in der Kommunalpolitik statt. Parallel zu diesen ehrenamtlichen Tätigkeiten sind jedoch auch neue bürgerschaftliche Engagement- und Beteiligungsformen entstanden, auf die sich die Kommunen einzustellen haben.

Beispiele für die Aktivierung der Bürger sind von diesen selbst organisierte Einrichtungen, z. B. Spielplätze, Sporteinrichtungen, Beratungsstellen, Bürgerbusse, Angebote der Kinderbetreuung, Jugendeinrichtungen oder Seniorenbüros, Projekte wie z. B. Freizeitprogramme, Stadtfeste, Kulturprojekte, Nachbarschaftsdienste, Umweltprojekte und soziale Projekte, sowie Stadtstiftungen bis hin zur Gestaltung des räumlichen Nahbereichs.

Eine Studie, die das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend 1999 in Auftrag gegeben hat, stellte zum ersten Mal wissenschaftlich gesicherte Zahlen über die Bereitschaft zum Engagement vor. Danach engagieren sich 22 Mio. Menschen über 14 Jahre in der Bundesrepublik Deutschland aus freien Stücken, beispielsweise in sozialen Einrichtungen, wie Krankenhäusern, in Sportvereinen, bei der Feuerwehr, in kulturellen Institutionen, in der Politik oder bei Gericht.

Die Grundhaltung dieses bürgerschaftlichen Einsatzes beschreibt immer noch am besten der berühmte Satz von John F. Kennedy: "Fragt nicht, was Euer Land für Euch tun kann, fragt, was Ihr für Euer Land tun könnt."

Alibi für Haushaltssanierung?

Die Bestrebungen, die Eigenverantwortung der Bürger zu stärken und bei der Wahrnehmung vielfältiger Aufgaben zu aktivieren, fällt mit enormen Haushaltsdefiziten der öffentlichen Hand zusammen. Von daher muss man sich mit dem Vorwurf auseinandersetzen, das bürgerschaftliche Engagement werde ausschließlich als Mittel der Haushaltssanierung benutzt.

Klar sollte sein: Die Städte und Gemeinden dürfen sich nicht aus der Verantwortung für die "Grundversorgung" ihrer Einwohner verabschieden. Bürgerschaftliches Engagement unter dem einzigen Ziel, Finanzmittel zu schonen, wird scheitern.

Alle müssen damit rechnen, dass die Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern auch Geld kostet. Aufwandsentschädigungen und Unfallabsicherungen, zeitgemäße Zugänge zu Informationen, Räumen und Sachmitteln sind da nur einige Stichworte.

Aber es sind gut angelegte Mittel. Freiwilliges bürgerschaftliches Engagement dient der Allgemeinheit und bringt zugleich dem Einzelnen soziale gesellschaftliche Kompetenz und Entfaltungsmöglichkeiten. Die eigenen Fähigkeiten und Kenntnisse werden erweitert und gleichzeitig wird geholfen, gesellschaftliche Probleme zu lösen.

Ergebnis: Die Gemeinschaft erfährt einen Gewinn, aber auch der Einzelne.

Organisatorische Hilfestellung

Aktuelle Umfragen belegen, dass die Bürgerinnen und Bürger persönliche Autonomie wünschen und aus eigener Überzeugung durch eigenes Handeln ihre Vorstellungen verwirklichen möchten. Erwartet wird die Chance zu aktiver Mitgestaltung sowie Gestaltungsspielräume bei der Aufgabenerfüllung und überschaubarer zeitlicher Umfang des Engagements.

Diese Motive verlangen einen entsprechenden Handlungsrahmen auf kommunaler Seite: Die Verwaltung der Bürgerkommune muss sich als "ermöglichte Verwaltung" verstehen. Bürgerschaftliches Engagement muss unterstützt, nicht verhindert werden.

Viele Menschen wollen etwas tun, wissen aber nicht wie und wo. Sie brauchen Beratung. Die Mitwirkungsmöglichkeiten der Bürger werden derzeit noch nicht hinreichend erkannt und koordiniert. Vielfach fehlt es an ausreichenden Informationen über die Möglichkeiten, sich ehrenamtlich einzubringen. Von großer Bedeutung ist deshalb eine Anlauf- und Informationsstelle, die gleichzeitig Koordinierungs- und Vernetzungsdrehscheibe ist.

Bürgerengagement muss organisiert werden. Notwendig ist, dass Verwaltung und Politik räumliche Kristallisierungspunkte für Bürgerengagement eröffnen, z. B. durch die Öffnung der Rathäuser, Bürgertreffs, stadtteilbezogene Arbeit, Einbeziehung von Schulen, Vermittlung zwischen traditionellen und neuen bürgerlichen Gruppen. Die Bürger brauchen eine Schnittstelle zur Verwaltung. Zentralstelle für bürgerliches Engagement, Stabsstelle bei der Verwaltungsspitze oder Bürgerämter fungieren auch als Anlaufstelle für bürgerliches Engagement.

Überlegungen, den Kommunen derartige Einrichtungen vorzuschreiben, gehen allerdings völlig fehl. Vielmehr muss jede Kommune die für die örtlichen Gegebenheiten passende Form selbst finden und eigenständig gestalten.

Mitwirkungsrechte und Chancengleichheit

Die Förderung der Bürgeraktivierung des Bürgerengagements kann nur gelingen, wenn von den Bürgerinnen und Bürgern nicht nur die Pflicht zur Mitgestaltung eingefordert wird, sondern ihnen auch das Recht der Mitwirkung an kommunalen Entscheidungsprozessen gewährt wird. Diese Beteiligung kann der Politikverdrossenheit entgegenwirken und fachspezifisch verengte Sichtweisen aufbrechen helfen.

Die bisherigen Erfahrungen mit den Beteiligungsformen Bürgeranträge, Einwohnerversammlungen, öffentliche Anhörung, Einwohnerfragestunde, bis hin zu Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden sind allerdings häufig eher ernüchternd. Gründe hierfür können sein, dass die institutionalisierte Bürgerbeteiligung oft von organisierten Interessengruppen dominiert wird und viele Bürgerinnen und Bürger sich deshalb zurückziehen.

Ein wesentlicher Punkt ist: Die Bürgerbeteiligung ist sozialstrukturell unterschiedlich und ungleich verteilt. Einwohner mit einem niedrigen Bildungsgrad zeigen eine unterdurchschnittliche Bereitschaft, sich zu engagieren. Artikulations- und

Organisationsbefähigungen verbunden mit der Bereitschaft, sich einzubringen und mitzuwirken, sind weitgehend ein Mittelschichtphänomen.

Sollte sich langfristig eine Verweigerungshaltung oder ein Rückzug weniger privilegierter Bevölkerungsgruppen aus der gesellschaftlichen Beteiligung zeigen, wäre eine gespaltene Bürgergesellschaft nicht mehr fern.

Hier ist Kommunalpolitik gefordert. Sie kann zwischen den verschiedenen einzelnen Interessen und Bevölkerungsgruppen vermitteln, die gesellschaftlichen Kräfte zusammenführen, um Zukunftsfragen gemeinsam vor Ort zu lösen. Ziel ist der Aufbau einer Kommunikationsstruktur, die Blockaden und Sprachunfähigkeit zwischen Partnerinnen und Partnern aus unterschiedlichen sozialen Milieus vermeidet oder überwindet.

Auch bei der Gruppe der Jugendlichen und jungen Erwachsenen kann eine wachsende Zurückhaltung beobachtet werden, sich langfristig in Organisationen zu binden. Hier könnte der Anknüpfungspunkt einer Aktions- oder Projektbeteiligung vielleicht leichter die Mitwirkungsbereitschaft wecken.

Vor allem sollte das bürgerschaftliche Engagement als Bildungsauftrag verstanden werden. Engagement und Beteiligung lehren und insbesondere für Jugendliche erfahrbar und erlebbar zu machen, dies sind zentrale Aufgaben nicht nur für Familie, Verbände und Bildungseinrichtungen, sondern auch für die Kommunen. Die für die örtliche Kommunalpolitik Verantwortlichen müssen, über alle Parteigrenzen hinweg, den ehrlichen Willen erkennen lassen, dass es ihnen um die Unterstützung und Einbindung von Bürgerinnen und Bürgern in die Problemstellungen und Lösungen vor Ort und nicht zuförderst um Einsparungen geht.

Soziale Netzwerke und neue Beteiligungsformen

Ein wichtiger Ansatzpunkt für eine Stärkung bürgerschaftlicher Mitwirkung wird die Förderung neuer sozialer Netzwerke sein, wie Nachbarschaften, Mutter-Kind-Gruppen, Seniorenhilfen, Dorfgemeinschaften. Diese Netzwerke bieten Raum zur Gestaltung der individuellen Lebenswege und gleichzeitig ein hohes Maß an Selbstbestimmung. Netzwerke können durch die Möglichkeiten der modernen Informations- und Kommunikationsmittel unterstützt und gefördert werden. Regelmäßige Berichte, öffentliche Anerkennung,

Bereitstellen von kostenlosen bzw. kostengünstigen Räumen und Treffpunkten sowie die Unterstützung von Fortbildungsmöglichkeiten fördern das neue Ehrenamt.

Hinzu kommen neue Beteiligungsformen, die die Zusammenarbeit von Bürgerschaft, Gemeindevertretung und Stadtverwaltung prägen können. Dazu zählen z. B. Zukunftswerkstätten, Planungszellen, Bürgergutachten, Foren und runde Tische und Mediationsverfahren.

Von den hauptamtlichen Kräften in der Verwaltung muss das Engagement von Bürgern anerkannt und nicht mit dem Hinweis auf notwendige fachliche Standards abqualifiziert werden. Rechtliche, bürokratische und berufsständische Hürden dürfen bürgerschaftliche Eigenverantwortung und Selbstorganisation nicht behindern. Überregulierung bis in die kleinsten Details- und Verfahrensweisen hindern derzeit das Engagement des Einzelnen. Neben dem Gesetzgeber muss auch die Kommune selbst Mut zur Regelungslücke beweisen.

Auch die Gemeindevertretungen müssen diesen Anforderungen Rechnung tragen. Genauso wie die Verwaltungsführung sich vom reinen Sachkundigen hin zu einem Verwaltungsmanager entwickeln muss, bedarf auch das Selbstverständnis der Kommunalpolitiker eines grundlegenden Wandels. Sie müssen bereit und in der Lage sein, sich auf Aushandlungsprozesse einzulassen. Dies kann nur funktionieren, wenn die Kommunalpolitik bereit ist, die eigenen Konzepte in Frage zu stellen.

Die Entscheidungen werden trotz der stärken Einbindung der Bürgerschaft letztlich allerdings immer noch weitgehend von der Gemeindevertretung gefasst.

Partizipationsforderungen kommen vielfach von Verbänden und Vereinen, d. h. von organisierten Interessen. Hier bleibt die Gemeindevertretung ohnehin weiter aufgerufen, Minderheiten und solche Gruppen, die sich nicht selbst artikulieren können, zu schützen.

Gesamtgesellschaftlicher Handlungsrahmen

Der Staat ist mit seinem umfassenden Leistungsanspruch immer weiter expandiert und damit immer mehr an seine fiskalischen Grenzen gestoßen. Höhere Ausgaben der öffentlichen Hand sind ökonomisch und politisch kaum vertretbar. Von daher müssen sich Bund, Länder und Gemeinden auf ihre Kernaufgaben besinnen. Was die Gesellschaft, was die Bürger genauso gut oder besser als die öffentliche Hand erledigen können, das soll die Gesellschaft auch selbst tun. Der Staat behält allerdings die Gewährleistungsfunktion, d. h. er beobachtet, ob die Aufgabe entsprechend der Zielsetzung erfüllt wird.

Erfahrungen aus den skandinavischen Ländern zeigen, dass Deregulierungen bürgerschaftliches Engagement fördern. Hoch regulierte Aufgabenbereiche, sowohl bezogen auf die Leistungsstandards als auch auf die Ausführungsvorschriften, die in Deutschland enorme Ausmaße angenommen haben, begrenzen Veränderungsspielräume und damit auch Einflussmöglichkeiten für die Bürgerschaft.

Es hat eine umfassende Aufgabenkritik der gestalt stattzufinden, dass zunächst überprüft werden muss, ob die Aufgabe überhaupt noch öffentlich erfüllt werden muss. Was der Bürger selbst entscheiden kann, soll er auch selbst entscheiden dürfen. Es muss darüber hinaus eine Funktionalreform durchgeführt werden, die die Leistungsfähigkeit der Städte und Gemeinden stärkt. Dort, wo staatliche Entscheidungen zwingend erforderlich sind, sollen diese möglichst nah am Bürger getroffen werden. Auf höherer Ebene darf nur geregelt werden, was auf der unteren Ebene nicht nachweisbar besser geregelt werden kann. Hierzu gehören auch, die Aufsicht über die Städte und Gemeinden zu begrenzen. Die Forderung nach einem modernen, aktivierenden Staat darf vor der Aufsicht über die Kommunen nicht Halt machen.

Auch die Rechtsprechung hat gesetzliche Freiräume zu respektieren und darf nicht durch überzogene Urteile, z. B. bei Haftungsfragen oder Verkehrssicherungspflichten, den Einzelnen aus der Angst vor Klagen von seinem Engagement abhalten.

Der Staat hat die Aufgabe, Rahmenbedingungen für ein breites bürgerschaftliches Engagement zu schaffen.

Darüber hinaus sollte bürgerschaftliches Engagement oder Freiwilligenarbeit nicht mit hauptberuflich entlohnter Tätigkeit gleichgesetzt werden. Dies gilt für Überlegungen, durch unmittelbare finanzielle Anreize die Bereitschaft ehrenamtlicher Tätigkeit zu fördern. Andererseits sind steuerliche Anreize sowie ein unbürokratischer Ersatz von Aufwendungen erforderlich, um die Rahmenbedingungen zu verbessern. Dies gilt insbesondere für die ehrenamtlichen Bereiche, in denen überwiegend Berufstätige zum Einsatz kommen, z. B. bei der Ausübung kommunaler Mandate oder etwa im Bereich der freiwilligen Feuerwehr.

Die Diskussion über das Bürgerengagement auf Bundes-, Länder- und kommunaler Ebene hat im internationalen Jahr der Freiwilligen 2001 auch die Überlegungen über das Verhältnis zwischen Staat, Wirtschaft und Gesellschaft neu entfacht.

Unternehmen sind in Deutschland noch immer sehr zurückhaltend, wenn es um Sponsoring gemeinwohlorientierter kommunaler Tätigkeiten, oder um Partnerschaften, den Austausch

und die Kooperation zwischen Unternehmen und gemeinnützigen Projekten und Initiativen geht. Eine Reihe von Beispielen über Sponsoring und Public-Private-Partnership belegen allerdings auch, dass sich innerhalb der Unternehmenslandschaft der Bundesrepublik allmählich eine neue Engagementkultur durchzusetzen scheint.

Ausblick und Fazit

Wie die politischen Rahmenbedingungen verbessert werden könnten, darauf versucht die Politik u. a. mit einem eigenen Gremium auf Bundesebene Antworten zu finden. Der deutsche Bundestag hat Anfang 2000 die Enquetekommission "Zukunft des bürgerschaftlichen Engagements" eingesetzt. Sie nimmt eine Bestandsaufnahme vor und erarbeitet konkrete politische Strategien und Maßnahmen zur Förderung des freiwilligen, gemeinwohlorientierten bürgerschaftlichen Engagements in Deutschland. Der Abschlussbericht der Kommission wird für das Frühjahr 2002 erwartet. Man darf gespannt sein.

Wie dargelegt ersetzt der Begriff der Bürgerkommune nicht die Leitbilder der Ordnungskommune und der Dienstleistungskommune, er ergänzt sie nur auf sehr sinnvolle Weise. Alle drei Leitbilder sind nur jeweils unterschiedliche Aspekte des selben Gemeinwesens.

Auch in Zukunft muss die Kommune in erster Linie die bestehenden Gesetze beachten und rechtsstaatlich korrekt anwenden. Ebenso ist der Gedanke, betriebswirtschaftliches Denken und Dienstleistungsorientierung zu stärken, nicht überholt. Neu hinzugekommen ist lediglich die - ja auch vorher durchaus nicht unbekannte - Zielsetzung, die eigene Bürgerschaft verstärkt in Planung und Durchführung der verschiedenartigen kommunalen Aktivitäten aktiv einzubeziehen.

Wenn die Städte und Gemeinden darauf achten, dass sie alle Bevölkerungsschichten, unabhängig von ihrer sozialen Zugehörigkeit und ihren bildungsmäßigen Voraussetzungen, auf dem Weg in eine aktive Bürgergesellschaft mitnehmen und unterstützen, wird sich das Leitbild der Bürgerkommune tatsächlich zu einem Motor des gemeindlichen Fortschritts entwickeln können.