

Reinhart Chr. Bartholomäi

Von der Volksheimstätte zur Bürgergesellschaft

Eröffnungsvortrag auf dem vhw-Verbandstag 2008
am 18. September in Berlin

Am 8. August informierte die Gesellschaft für Konsumforschung in Nürnberg die Presse über das Ergebnis einer internationalen Umfrage. Thema: Vertrauen in gesellschaftliche Gruppen. Die Resultate sind erschreckend. In der Kategorie Vertrauen in die Politiker wird Deutschland mit gerade 10% der Befragten nur noch von Griechenland und Italien mit 9% und 6% unterboten. Ein solch schlechtes Ansehen haben nur noch die Manager von Großkonzernen mit 15%. Für diese Gruppe sind die deutschen Zahlen sogar weltweit der einsame Tiefpunkt. Wenn dies keine Momentaufnahme sondern ein Befund auf Dauer ist, sind die Zutaten für eine Systemkrise und schrille Wahlergebnisse auf dem Tisch. Diese Entwicklung beschäftigt den vhw seit Jahren.

Ursprünglich wurde der vhw 1946 von den Kirchen, den Wohlfahrtsverbänden, den Gewerkschaften und den Restbeständen der Bodenreformbewegung gegründet, um gegenüber den Besatzungsmächten und den neu erstandenen Ländern ein Instrument zu haben, das nicht politisch delegitimiert war wie die von der NSDAP gleichgeschalteten Verbände der zwanziger Jahre. Kernthema war selbst erstelltes und selbst genutztes Wohneigentum und Reform des Bodenrechts. Anders konnte man sich die prekäre Integration der meist bäuerlichen Vertriebenen nicht vorstellen.

Seit Jahren zeichnet sich ab, dass diese gesellschaftspolitische Aufgabe sechzig Jahre später erfolgreich gelöst wurde und ist. Der nicht leichte Kampf um die endgültige Aufnahme der selbst genutzten Immobilie in die Riesterförderung war der Schlusspunkt dieser wichtigen Epoche unserer Verbandspolitik. Eine Epoche, die selbst nach unserer kritischen Rückschau – sieht man von der Reform des Bodenrechts ab – erfolgreich war.

Wir waren jedoch nicht wie jetzt viele Hedge-Fonds zu einer schnellen „mission drift“, der hastigen Suche nach einem neuen Geschäftsmodell gezwungen. Im letzten Jahrzehnt verlagerte sich vielmehr der Schwerpunkt unserer Verbandstätigkeit in unserem klassischen Feld der Stadtentwicklung und Wohnungspolitik allmählich auf breiter angelegte Analysen und Anregungen zum Regierungshandeln allgemein. Wenn ich in meinen Unterlagen blättere, so lässt sich nach und nach im Laufe der Jahre eine neue Grundströmung beobachten: 1997 initiierten wir eine Arbeitsgruppe zur Konsumentensouveränität. Die Kulisse war verändert. Zum ersten Mal seit 350 Jahren hatte sich der

Markt von der Dominanz der Anbieter auf die Wahlfreiheit der Nachfrager verschoben. Wenn etwas ein historischer Paradigmenwechsel war, dann dies. Wir wollten den Akteuren frühzeitig die unausweichliche und in unseren Augen positive Mentalitätsveränderung im zukünftigen Verwaltungshandeln und in der Unternehmenspraxis signalisieren. Wir haben erstmals – und mit Gewinn – Einsichten und Denkweisen der Ökonomie des Privathaushaltes auf uns wirken lassen, die noch eher außerhalb des Mainstreams existierten, und uns damit den Interessen der Verbraucher und Mieter geöffnet. Für einen Verband, der das selbst genutzte Wohneigentum als Kernaufgabe sah, war dies kein dramatischer Sprung. Unser Appell, die Konsumentensouveränität in den Blick zu nehmen, lag 1997 zwar noch nicht im Trend, aber die Marktlage hat ihn inzwischen verstärkt.

Von der Angebots- zur Nachfrageorientierung

Wir waren überrascht, wie gering Kenntnisse über Lebensstil und Wünsche der privaten Immobiliennutzer – seien es Mieter, seien es Eigentümer – in der langen Epoche der Anbieterdominanz bewertet wurden. Mit der Zunahme der Zahl der Einwanderer und der Stadtflucht der Kommunalbeamten der großen Städte galt dies auch erstaunlicherweise für die Kenntnis der Verwaltung über die Einwohner ihrer Gemeinden. Wir haben deshalb Nachhilfe angeboten soweit überhaupt die Wissenslücke ins Bewusstsein der Akteure eingedrungen war oder eingelassen wurde. Und dies war zunächst nicht der Fall.

Hochbezahlte Finanzinvestoren haben infolge mangelnder soziologischer Kenntnisse, die sie hochmütig glaubten nicht haben zu müssen, das internationale Finanzsystem – ich will mal vorsichtig sagen – fast an die Wand gefahren. Kommunalpolitiker der Großstädte glauben selbstverständlich, ihre Stadt zu kennen und wundern sich, wenn sie auf unerwartete Widerstände stoßen. Unter der Überschrift „mehr Transparenz“ haben wir als erste in Deutschland die Lebensstilforschung in die Immobilienlandschaft eingeführt. Die Sinus-Milieus®, mit denen wir seit Beginn dieses Jahrzehntes arbeiten, geben uns Einblicke in die Denkweise von sozialen Gruppen, die bisher nur die Konsumgüterindustrie und die Medienkonzerne für interessant und wissenswert hielten. Fußnote: Wir halten den Informationsgewinn für so interessant, dass wir uns in das Neuland der Lebensstilforschung der Zuwanderer vorwagen, weil über ihre Lebensentwürfe viel geredet und geurteilt aber nicht empirisch

geforscht wird. Sie sind aber ein beträchtlicher Teil der nachwachsenden Generation der westdeutschen Großstädte. Eine an langen Fristen orientierte Branche ist auf diese Kenntnisse vital angewiesen.¹

Ohne Kooperation keine Gesamtkonzeption

Vor zehn Jahren haben wir ein Arbeitspapier über integrative Wohnungspolitik für Kernstädte vorgelegt, indem wir darauf hingewiesen haben, dass ohne Kooperation aller Ämter Wohnungspolitik in Großstädten sich nicht in eine städtische Gesamtkonzeption einfügt. Auch für den Bürger ist es frustrierend, nicht mit allen Entscheidungsträgern ins Gespräch zu kommen oder sie gar als Laokoongruppe kennen lernen zu müssen. Wir haben vor sieben Jahren damit begonnen die Regionalisierung der Wohnungspolitik neu zu bearbeiten. Die politischen Grenzen, die sperrige Hinterlassenschaft der Geschichte, reiben sich mit den raumordnerischen Konzeptionen, die notwendigerweise Vorhaltungen an die Politik machen müssen, sich nicht nur selbst zu bespiegeln.

Es waren Kräfte außerhalb der Immobilienwelt, die das Privateigentum im Geschosswohnungsbereich, ob selbst genutzt oder vermietet, für ein einträgliches Geschäftsmodell gehalten haben. Der vhw, der ein unverkrampftes Verhältnis zur privaten Immobilie hat, dem aber die Reperkussionen dieser Entwicklung in der Stadtlandschaft nicht gleichgültig sind, fühlte sich berufen, diesen Prozess zu verfolgen und zu untersuchen. Da das Feld hochpolitisch ist und viele alte und neue Unternehmensinteressen berührt, war klar, dass wer sich hier um einen interessenfreien Blick bemüht, zwar Erkenntnis aber keine Freunde gewinnen kann.

Die von Europa ausgehende Welle der Entstaatlichung, die Rundfunk, Post, Bahn, Energie, den öffentlichen Bankbereich erfasst und auch die ehemals gemeinnützige Wohnungswirtschaft erreichte, hat uns in Berührung gebracht mit einem Wissenschaftszweig, der bisher nur am Rande unseres Blickfelds und dabei vorzugsweise in der Stadt- und Regionalplanung lag, der Politischen Wissenschaft. Sie stellt uns die Begrifflichkeit und den Rahmen, der unser heutiges Handeln als Verband verdeutlicht, zur Verfügung. Es sind vier Oberbegriffe: Bürgergesellschaft, Gewährleistungsstaat, Urban Governance und New Public Value.

Beginnen wir mit der Bürgergesellschaft. In dem Begriff haben sich seit 200 Jahren viele Bedeutungsschichten abgelagert. Die neue Rede von der Bürgergesellschaft ist inzwischen politisches Allgemeingut geworden. Die Grundsatzprogramme fast aller im Bundestag vertretenen Parteien enthalten ein Bekenntnis zur Bürgergesellschaft. Ich beginne in alphabetischer Reihenfolge. Die CDU hat ein Unterkapitel „Bürgergesellschaft stärken – Eigeninitiative fördern“, die CSU ein Kapitel „Starker Staat – Aktive Bürgergesellschaft“. Die FDP gibt sogar dem gesamten Parteipro-



Abb. 1: Reinhard Chr. Bartholomäi auf dem vhw-Verbandstag 2008 „Engagementpolitik und Stadtentwicklung – Ein neues Handlungsfeld entsteht“

gramm den Untertitel „Für eine liberale Bürgergesellschaft.“ Die GRÜNEN betonen in ihrem Kapitel über eine „emanzipatorische Sozialpolitik“ wie wichtig ihnen eine zivile Bürgergesellschaft ist. Die SPD hat ein eigenes Kapitel „solidarische Bürgergesellschaft und demokratischer Staat.“ Nur die Linke hat den Begriff noch nicht in ihren Katechismus aufgenommen. Aber das kommt noch. Wird sicher schwierig, weil die Zivilgesellschaft eine Protestforderung in kommunistischen Diktaturen war und ist.

Bürgergesellschaft durch Konflikte und Kooperation

Das Leitbild der Bürgergesellschaft können wir nicht besser formulieren als zwei politische Großdenker vor den Think Tanks ihrer jeweiligen Parteien. Ich zitiere hier zuerst Warnfried Dettling, der in einem Papier für die Konrad Adenauer Stiftung beschreibt, was gemeint ist:

„Es geht den Menschen und der Gesellschaft besser, wenn sich möglichst viele aktiv betätigen; wenn möglichst viele sich nicht nur um ihre privaten oder geschäftlichen Dinge kümmern, sondern um gemeinsame Angelegenheiten, um öffentliche Dinge; wenn möglichst viele Menschen mit anderen für sich und andere etwa unternehmen. Soziale Transzendenz tut den Menschen und der Gesellschaft gut. Das ist die eine, die normative Aussage der Bürgergesellschaft“ fährt Dettling fort. „Und die andere, die empirisch-analytische Aussage besagt, dass ein Gemeinwesen viele Ziele nur erreichen und viele soziale Übel nur bekämpfen kann, wenn es nicht nur auf den Staat vertraut und die

¹ Schwerpunktthema dieses Heftes

sozialen Fragen nur an den Staat delegiert, sondern wenn es gelingt, mehr bürgerschaftliches Engagement zu mobilisieren. Der Soziologe Robert D. Putnam (Harvard) hat eine Fülle von empirischem Material zusammen getragen, das die These bestätigt: Überall dort, wo Menschen aktiv sind und miteinander etwas unternehmen, die ‚soziale Verbundenheit‘ (social connectedness) also relativ hoch ist, war die Arbeitslosigkeit geringer, die Drogenabhängigkeit Jugendlicher kein Problem; haben sich Menschen, wenn sie einen Herzinfarkt hatten, rascher wieder erholt. Soziales Engagement ist also nicht nur normativ eine gute Sache. Es ist vielmehr Voraussetzung dafür, dass soziale Probleme gelöst werden können.“ Soweit Warnfried Dettling.

Vor der Friedrich-Ebert-Stiftung sagte Jürgen Kocka in einem Referat über Gerechtigkeit:

„Die hier vorgeschlagene Vorstellung von sozialer Gerechtigkeit grenzt sich nach zwei Seiten hin ab. Für gescheitert halte ich die Visionen von sozialer Gerechtigkeit, die primär auf staatlich gewährleistete Sicherheit, Durchorganisation und Gleichheit abzielen. Sie scheitern, weil sie zuviel staatliche Gängelung implizieren und entweder zum Abbau der Freiheit oder zur Erstickung der gesellschaftlichen Dynamik oder zu beidem führen. Sie verlangen mehr vom Staat, als er kann. Sie widersprechen dem Leitbild des mündigen Bürgers, der mündigen Bürgerin im Sinn von citoyen und citoyenne. Für unzureichend halte ich andererseits die Vision, gemäß der sich soziale Gerechtigkeit aus einer Vielzahl individueller Entscheidungen und Handlungen auf Märkten ergäbe. Die auf individuellem Vorteil, Tausch und Kalkül gegründete Rationalität des Marktes reicht weit. Doch sie führt zu unakzeptablen Ungleichheiten in und zwischen den Gesellschaften. Sie verbürgt weder Nachhaltigkeit noch Solidarität. Der Markt setzt zu seinem Funktionieren gesellschaftlichen Zusammenhalt voraus, aber er schafft ihn nicht selbst. Der starke Staat als Sozialstaat ist nötig wie andererseits der Markt und seine Dynamik unersetzbar sind. Aber zwischen beiden gibt es ein Drittes, die Zivilgesellschaft, die Bürgergesellschaft (Bürger im Sinn von citoyen und citoyenne bzw. citizen). Ihre Logik unterscheidet sich von der Logik des Marktes wie von der Logik staatlicher Herrschaft. Für die Bürgergesellschaft sind die Selbständigkeit und das Engagement der Einzelnen und Gruppen, sind Initiativen, Netzwerke, Bewegungen und Organisationen zwischen Wirtschaft und Staat zentral. Sie funktioniert durch Konflikt und Kooperation, Streit und Verständigung. Öffentlichkeit ist für sie konstitutiv. Wer zivilgesellschaftlich handelt, kümmert sich, mischt sich ein, nimmt Probleme selbst in die Hand, allein und mit anderen, blickt über den Tellerrand des privaten Interesses hinaus und nimmt teil an den allgemeineren Dingen. Denn das Prinzip der Zivilgesellschaft betont zwar das Recht der Einzelnen, ihrer Interessen und ihrer Zusammenschlüsse, doch verlangt

sie deren Verantwortung, Engagement und Gemeinsinn. Auf ihre Freisetzung und Aktivierung kommt es an, um die nötige Dynamik zurück zu gewinnen. Zivilgesellschaft braucht Staat und Markt, darf nicht im Gegensatz zu beiden definiert werden; doch sie geht über beides hinaus. Sie entspricht dem Leitbild des mündigen Bürgers und dem hier skizzierten Begriff sozialer Gerechtigkeit. Und sie ist der Ort, die Ebene, auf der Solidarität praktiziert und Verantwortung übernommen werden kann, für andere und für das Ganze. Doch dies wäre ein neues Thema.“

Sie sehen: Um die Idee der Bürgergesellschaft in die politische Diskussion zu bringen braucht es keinen besonderen Verband. Die Ideologiefrage ist gelöst.

Das staatliche Seitenstück zur Bürgergesellschaft ist der **Gewährleistungsstaat**. Dieses Leitbild weist dem Staat die Aufgabe zu, überall dort gesellschaftliche Verantwortung zu fördern wo dies möglich und sinnvoll ist und sich bei der Erfüllung öffentlicher Aufgaben an dem Leitgedanken einer Stufung der Verantwortung zwischen Staat und Gesellschaft zu orientieren. Hierbei bedient sich der Gewährleistungsstaat eines Konzeptes der Verantwortungsteilung und -stufung, das der Vielzahl von Gemeinwohlakteuren und der komplexen Organisation des Gemeinwohls gerecht zu werden versucht. Die Stufung der staatlichen Verantwortlichkeiten reicht von der herkömmlichen Verantwortung für die *Erfüllung* seiner Leistungen, über die Verantwortung für die *Bereitstellung*, bei der rahmenrechtliche Ordnungsstrukturen für die Zusammenarbeit zwischen staatlichen und nichtstaatlichen Kooperationspartnern gesetzt werden, bis zur *Auffangverantwortung*, durch die Steuerungsdefizite korrigiert und Schadensverläufe kompensiert werden. Das mit dem Gewährleistungsstaat verfolgte Ordnungsmodell setzt zwar auf freie gesellschaftliche Entfaltung, es erlaubt die individuelle Verfolgung von Eigennutz, will aber zugleich durch Schrankensetzung, Rücksichtnahme auf die Verwirklichung des Eigennutzes anderer und die Erreichung von Gemeinwohlzwecken gewährleisten

Aus Betroffenen Beteiligte machen!

Wir kommen hier zum dritten Oberbegriff der **Urban Governance**. Ich hätte so gerne einen deutschen Begriff genannt, aber es gibt keinen, der den Assoziationenhof genau abdeckt. Deshalb lassen sie mich ihn beschreiben und erklären, warum er unseren Anliegen so gut entgegen kommt. Governance ist nicht Regierungshandeln und nicht Steuerung. Der Begriff ist vielschichtiger. In der Sprache der Musik ist er ein komplexer Akkord mit Obertönen. Er bezeichnet auf der einen Seite einen Vorgang, ist also Bewegung und andererseits ein Ziel, hat also nicht nur analytische sondern auch werthaltige Elemente. Unser Ziel ist in einer Kurzformel: aus Betroffenen oder auch Begünstigten Beteiligte zu machen, die allerdings dann auch Eingebundene sind.

Hören wir einige Töne dieses Akkords hinein: Da ist das *Denken in Netzwerken*. Verbände, Unternehmen, Wissenschaft, Bund, Länder und Gemeinden haben uns gegründet oder begleitet. 700.000 Leistungsträger haben bisher unsere 11.750 Seminare besucht und bereichert. Das Denken in Netzwerken wird von uns seit sechzig Jahren gelebt. Wir sind sehr gut vernetzt.

Da ist das Denken und Handeln in *Maßstabsvergrößerung*. Sehr schwer. Nicht intellektuell sondern praktisch. Dezenten sollen denken wie Bürgermeister, Bürgermeister wie Landräte, die wie Regierungspräsidenten, die wie Minister, die wie Ministerpräsidenten und die wie Bundeskanzler und die wie Chefs internationaler Organisationen. Aber nicht nur in organisatorischer Hinsicht auch in räumlicher. Die politische Landkarte wird zur geographischen. Seit Jahren hat der vhw mit vielen Arbeitsgruppen und auf vielen Verbandstagen das schwierige Problem institutioneller und räumlicher Integration ins Zentrum seiner Überlegungen gestellt. 2001 war es die Wohnraumpolitik für Regionen, 2003 die Regionalisierung der Wohnungspolitik.

Das sind drittens die *Freizügigkeit und der Tourismus auf dem Feld von geistigen und wissenschaftlichen Provinzen*. Die Errichtung von Zäunen um intellektuelle Jagdreviere und die Vorlage von Jagdscheinen ist eine ungeheure und unfruchtbare Energieverschwendung in Verwaltung und Wissenschaft. Der vhw hat für sich alle Fachbereichschlagbäume demontiert. Wir begehen geistigen Diebstahl wo immer wir etwas finden, das wir für nützlich halten.

Die Dominanz des ökonomischen Denkens hat auch uns zunächst dazu geführt, dem Zeitgeist zu huldigen und auch im öffentlichen Bereich vom „Kunden“ zu reden, der sich vom staatlichen Leistungsempfänger dadurch unterscheidet, dass ihr oder ihm nichts hoheitlich gewährt sondern, dass er oder sie so wie ein König oder eine Königin behandelt wird. Wir waren dabei Teil eines zunächst angelsächsischen Diskurses, der bald zum Paradigma der westlichen Kultur wurde und fast alle Felder dazu zwang, ihr Handeln in betriebswirtschaftlichen Kategorien zu beschreiben und zu rechtfertigen. Es war vergleichbar der begrifflichen Hegemonie der Soziologie in den siebziger Jahren. Der Begriff „Stadtrendite“ ist ein schönes anderes Beispiel in unserem Feld.

Vernetzung und Kommunikation

Über die Zusammenarbeit mit dem Wissenschaftszentrum in Berlin sind wir mit einer Denkrichtung bekannt geworden, der wir uns anschließen möchten. Sie kommt aus den USA und England hat also auch eine englische Begrifflichkeit. Sie versteht sich als Anwalt für **New Public Value**.

Infolge der zeitlich früheren Dominanz der betriebswirtschaftlichen Hegemonie waren es begrifflicher Weise amerikanische und englische Politikwissenschaftler, besonders Mark Moore in Harvard und Gary Stoker in Manchester, die zuerst feststellten, dass die öffentliche Hand nie restlos in betriebswirtschaftlichen Kategorien beschreibbar und messbar sein kann und vor allem

auch nicht soll. Der Weg vom Leistungsempfänger zum Kunden ist zu kurz. Er muss beim Bürger enden. In Klammer: Kunden und Wähler sollen eigentlich nach dem Willen von Firmen und Parteien nicht souverän sein, sie sollen gehalten, am liebsten gebunden werden.

Das wichtigste Unterscheidungsmerkmal zwischen Leistungsgewährung durch den Staat und Dienstleistung durch Unternehmen auf der einen Seite und der Philosophie des New Public Value ist *Vernetzung und Kommunikation*. Der Dialog des an öffentlichen Angelegenheiten Beteiligten als demokratisch legitimer Akteur, als wirtschaftlich an Effizienz und Gewinn interessiertes Subjekt, als begünstigte oder betroffene Bürgerin wird zum Alleinstellungsmerkmal der öffentlichen Sphäre erklärt. Er ist ein Wert an sich, den kein anderer Modus des Handelns kennt. Diesen Zuwachs an gelebter Demokratie, den die Computersprache Addon nennen würde, stellt die Denkrichtung der New Public Value Theorie ganz in den Vordergrund.

Unser Beitrag dazu ist kein theoretischer und auch in erster Linie kein missionarischer, unser Anliegen findet sich bereits in allen Gesetzen und Empfehlungen wieder, sondern wir wollen für diesen intensiven demokratischen Dialog, für den wir werben, praktische Modelle ausprobieren, auswerten und weiterempfehlen. Unsere bisherige Arbeit des letzten Jahrzehnts ist dafür eine gute Basis. Der vhw-Verbandstag 2008 wird sie verbreitern. Wir sind sicher, dass am Ende das Vertrauen der Bürger in den Staat, den sie dann mehr als den ihren wahrnehmen, größer sein wird. Wir wollen nicht mehr und nicht weniger als die erschreckenden Umfrageergebnisse zum Ansehen der Politik ändern. Es ist ein hartes Stück sehr langfristiger Arbeit. Aber wir sind überzeugt, dass es sich lohnt.

Reinhart Chr. Bartholomäi

Vorstandsvorsitzender des vhw e.V.



vhw-Fortbildung

- Stadtplanung
- Städtebaurecht
- Immobilienwirtschaft
- Kommunale Organisation und Wirtschaft

Informieren Sie sich über neue Seminare, Tagungen und Symposien des vhw und melden Sie sich online an:

<http://www.vhw.de/seminar>