



Prof. Dr. Thomas Olk

## Engagementpolitik in Kommunen

Redebeitrag auf dem Fachkongress „Bürger für Bürger – Engagement in Kommunen stärken“ in Berlin, 18.-19. Mai 2009



Das Thema meines Beitrags ist Engagementpolitik in Kommunen, und obwohl wir in letzter Zeit immer öfter von Engagementpolitik sprechen, ist das Thema keineswegs selbstverständlich und war vor fünf oder sechs Jahren noch absolut ungewöhnlich. Ich möchte zunächst noch einmal allgemeine Überlegungen zum Konzept Bürgerkommune aufgreifen und dabei diskutieren, wie weit wir auf dem Weg zur Bürgerkommune vorangekommen sind und ob dieser Weg überhaupt der richtige ist. Ich betone allerdings ausdrücklich: Die Bürgerkommune ist nicht tot, sie lebt!

Sie lebt zum Teil im Verborgenen, sie entwickelt sich zum Teil prächtig und es wird unsere wesentliche Aufgabe sein, genau zu analysieren, welche Instrumente und welche Vorgehensweisen nötig sind, um die Bürger in einer neuen Rolle bürgerschaftlich Engagierter zu verankern. Wir müssen die Bürgerkommune weiterentwickeln und an die aktuellen Herausforderungen und Rahmenbedingungen anpassen.

Zunächst bleibt zu klären, warum bürgerschaftliches Engagement überhaupt für die Kommune von Bedeutung ist. Diese banale Frage ist deshalb wichtig, weil wir den Menschen, repräsentativ gewählte Entscheidungsträger, die Mitarbeiter der Verwaltung, Fachkräfte und die Bürger, Sinn und Notwendigkeit dieser Idee verdeutlichen müssen. Gerade unter den heutigen Bedingungen des demografischen Wandels und wachsender ethnischer Heterogenität, steht die Gestaltung der Stadtgesellschaft vor neuen Herausforderungen, und bürgerschaftliches Engagement spielt dabei eine wichtige Rolle. Ähnliches gilt für die beobachtbare soziale Desintegration und Spaltung. Die Auseinanderentwicklung von Lebensbedingungen für unterschiedliche Bevölkerungsgruppen ist gerade auf der kommunalen Ebene, zum Beispiel bei der unterschiedlichen Entwicklung von Wohngebieten, unübersehbar. Solche Prozesse sind in den Kommunen erlebbar und sie müssen dort angegangen werden.

Dazu kommt das klassische Argument zur Begründung der Bürgerkommune: Politik- und Parteienverdrossenheit. Hier stellt sich die Frage, wo genau anzusetzen ist, damit Politik besser vermittelt und vor allem besser gestaltet wird. Die Bürger müssen sich angenommen fühlen und mitwirken können. In einigen Kommunen in Sachsen-Anhalt fällt die Kommunalwahl – um nur ein Beispiel für die Misere zu benennen – schlicht aus, weil sich niemand aufstellen lässt. Es fehlt an

Menschen, die das passive Wahlrecht auf der kommunalen Ebene in Anspruch nehmen. Dennoch ist die Bürgergesellschaft in Gestalt engagierter Bürger, sowohl als Organisierte als auch als Einzelpersonen, ein unerlässlicher Bestandteil der Problemlösungskapazität auf kommunaler Ebene.

### Bürgergesellschaft als dritte strategische Ressource

Vor dem Hintergrund der genannten Herausforderungen entstehen neue Wege, das Regieren auf der kommunalen Ebene zu gestalten. Der Einbezug des privaten Sektors, Public Private Partnership, Outsourcing, aber auch das Einbeziehen von Wirtschaftsvertretern in die kommunale Politik und Strategienbildung, wird ebenso immer attraktiver, wie die Partizipation von Bürgern. Die Alternativen beschränken sich keineswegs auf entweder kommunale Politik und Verwaltung (öffentlicher Sektor) oder privatwirtschaftliche Unternehmen (Markt). Vielmehr muss die Bürgergesellschaft als eine dritte strategische Ressource in Zukunft viel stärker in den Mittelpunkt der Überlegungen rücken.

Es geht – und das halte ich für ein sehr aussichtsreiches Projekt – um die Bildung von Netzwerken aus privaten, kommunalen und zivilgesellschaftlichen Akteuren vor Ort. Die Situation in zwei Kommunen lässt sich hier beispielhaft skizzieren: Im Rahmen eines gemeinsamen Projekts mit dem Nexus-Institut analysierten wir Netzwerke zwischen kommunaler Politik und Verwaltung, örtlichen Wirtschaftsvertretern und organisierten sowie nichtorganisierten Bürgern in Strausberg und Sondershausen. In beiden Orten und unter sehr unterschiedlichen Rahmenbedingungen haben Vernetzungen zwischen all diesen Akteuren dazu beigetragen, dass sich das örtliche Gemeinwesen weiterentwickeln konnte. Der Bürgermeister von



Sondershausen hat dahingehend sehr deutlich zum Ausdruck gebracht, dass der Einbezug von Bürgern gerade auch in Kommunen mit schwierigen wirtschaftlichen Rahmenbedingungen hilft, die depressive Grundstimmung aufzulösen. Hier kann die aktivierte Bürgerschaft manchmal mehr leisten als andere Akteure. In Sondershausen war ein dem Verfall preisgegebenes Gebäude am Marktplatz Symbol des „Mehltaus“ der Depression. Schließlich wurde das Haus unter Mithilfe der Bürger von Sondershausen in ein Bürgercafé umgestaltet.

Die ursprüngliche Idee der Bürgerkommune konzentriert sich auf zwei Dimensionen: Zum einen sind die Bürger an kommunalen Entscheidungs- und Planungsprozessen zu beteiligen. Hierbei handelt es sich um die „Auftraggeberrolle“ des Bürgers und dieser Bereich wird üblicherweise als Partizipation bezeichnet. Zum anderen müssen die Bürger aber auch in die Produktion kommunaler Leistungen einbezogen werden. Sie sind hier „Mitgestalter“ des kommunalen Gemeinwesens. In der zweiten Hälfte der neunziger Jahre lag das Gewicht noch sehr stark auf Demokratisierung. Die Koproduktion durch Bürger wurde im Gegensatz zur Mitentscheidung also eher vernachlässigt. Außerdem fehlte in den ursprünglichen Konzepten der Bürgerkommune die Wirtschaft. Entsprechend kam der Wirtschaft nicht die strategische Rolle zu, die sie hätte einnehmen können und müssen.

Es bedarf also einer Neuvermessung des Konzepts der Bürgerkommune. Einige Städte und Städtenetzwerke haben hier bereits den Versuch unternommen, neue Wege zu gehen. Bürgerkommune ist nicht nur ein Beteiligungsprojekt, sondern ein Projekt zur Bewältigung der Herausforderungen der Stadtgesellschaft und der Ortsgemeinde, der Kommune und des Landkreises. Die Einbeziehung der Bürger ist allerdings eine politisch-strategische Entscheidung. Die Bürgerkommune braucht als Fundament ein klares Bekenntnis zu diesem politisch-strategischen Charakter. Bürgerschaftliches Engagement muss einen zentralen Platz in den Konzepten zur Bewältigung der Herausforderungen einer Stadtgesellschaft einnehmen, und zwar nicht erst im Nachhinein oder als „Orchidee“ am Rande, sondern von vornherein und als struktureller Bestandteil der kommunalen Entwicklungsstrategie.

## Kommunale Bildungslandschaften

Man kann die Vorzüge dieses Konzepts an vielen Beispielen verdeutlichen: Bildung und Engagement waren vor zehn Jahren Themen, die kaum zusammenpassten. Heute stellen wir fest, dass man die Entwicklung kommunaler Bildungslandschaften mit und ohne Engagement gestalten kann. Kommunale Bildungslandschaften können vollkommen technokratisch als Kooperationen zur Herstellung von „Employability“ gestaltet werden. Wir können uns gegen bürgerschaftliches Engagement und für technokratische Problemlösungen entscheiden. Wir können aber auch bürgerschaftliches Engagement und Bildung verknüpfen. Die Heranführung zum Beispiel türkischer Familien an Bildung kann viel besser durch

Peer-Learning gelingen als durch herkömmliche Formen der Beschulung. Hierzu bedarf es freiwillig engagierter Menschen aus dem Milieu, aus der Ethnie und aus der Community. Die hierfür nötigen Strukturen kommen aber nicht von allein. Sie entstehen nicht, weil ein Sozialdezernent oder ein Stadtrat danach ruft, sondern wenn unter Beteiligung der Bürger passgenaue und angemessene Strukturen und Qualifizierungen gebildet bzw. angeboten werden. Bürgerschaftliches Engagement wird dann sinnvoll und zu einer wirksamen Ressource, wenn wir wirklich Desintegration und die Ausbildung von Parallelgesellschaften auf der lokalen Ebene durch eine integrative Strategie bekämpfen wollen. Wir müssen die Bürger auf einen gemeinsamen Weg in die integrative Kommune mitnehmen.

Engagementförderung ist eine ressortübergreifende Querschnittsaufgabe und damit – wie alle anderen Querschnittpolitiken auch – zunächst schwach aufgestellt. Um diesen Zustand zu vermeiden, muss diese Querschnittsaufgabe mit einer klaren und eindeutigen strategischen Grundorientierung in allen Ressorts verankert werden. Wir brauchen auf der kommunalen Ebene in der Bildungspolitik, in der Stadtentwicklungspolitik, in der Kinder- und Jugendpolitik oder auch in der Kulturpolitik eine strategische Berücksichtigung von bürgerschaftlichem Engagement als selbstverständliche Ressource.

Dieser Prozess wird erleichtert durch eine Verwaltung, die sich am Sozialraum und nicht an Buchstaben oder formalen bürokratischen Zuständigkeiten orientiert. Daneben bedarf es auch einer dialogorientierten Verwaltungskultur. Der Umgang mit dem engagierten Bürger muss bereits Bestandteil der Ausbildung sein. Das Gleiche gilt auch für andere Fachkräfte, wie zum Beispiel Sozialpädagogen. Anschließend müssen dort, wo Projekte durchgeführt werden, auch prozessbegleitende Qualifizierungen vorhanden sein. Wir brauchen Ansprechpartner, unabhängig von der Frage wie diese institutionalisiert sind, klare Zuständigkeiten und Stellen, an die sich die Bürger wenden können. Hinzu kommen ein regelmäßiger Erfahrungsaustausch und die Wertschätzung der Menschen, die im kommunalen Raum sowohl an Entscheidungen als auch an der Produktion von Leistungen mitwirken. Nicht zuletzt muss es dezentrale Budgets geben, mit denen flexibel auf die Bedürfnisse von Bürgern sowie Vereinen reagiert werden kann.

## Politik der Aufgabenübertragung

Wenn wir wirklich wollen, dass die Bürger als Einzelpersonen oder in Vereinen, Initiativen und Verbänden organisiert eine gestalterische Rolle in der Kommune übernehmen, dann brauchen wir eine gezielte und bewusste Politik der Aufgabenübertragung. Dazu gehört auch, dass bestimmte Zuständigkeiten in den Händen von Politik und Verwaltung bleiben. Es gibt eine Reihe von guten Beispielen der Übernahme von Einrichtungen der Infrastruktur durch Bürger, zum Beispiel Schwimmbäder, wo die Kommune aber Beteiligter des Prozesses bleibt. Kommune, Bürger und örtliche Unternehmen



müssen zusammenarbeiten. Wenn hier trisektorale Netzwerke entstehen, ist ein großer Schritt in die richtige Richtung getan. In Sondershausen entsteht zum Beispiel ein Bürgerzentrum in einer alten Kirchenruine. Das gelingt nur, weil Bürger, kommunale Verwaltung und auch örtliche Handwerker, die ihre Leistung einbringen, gemeinsam an einem Strang ziehen.

Die Entwicklungsleistung vor Ort ist von entscheidender Bedeutung. Seitdem es beispielsweise eine Freiwilligenagentur in Halle gibt, wurde ein Ort für Engagement in der Stadt etabliert. Diese Agentur hat es, unabhängig von ihrer Vermittlungsquote, als Entwicklungsagentur geschafft, das Thema bürgerschaftliches Engagement regelmäßig in die örtliche Presse zu bringen. Sie haben Projekte entwickelt, Partner zusammengebracht, Entwicklungen auf den Weg gebracht und dem Engagement einen Raum in der Kommune erkämpft. Jenseits der Ergebnisse ist allein schon der Prozess, in dem Menschen zusammenkommen und sich über Situationen und Bedarfe austauschen, der erste entscheidende Schritt hin zu einer Bürgerkommune. Ein ähnliches Beispiel ist das Programm „Alter schafft Neues“ des Bundesfamilienministeriums. Auch hier werden nicht einfach Projekte von Engagierten gefördert, sondern Bürgerforen vorgeschaltet, in denen der örtliche Bedarf ermittelt und damit Prozesse der Partizipation ausgelöst werden. Dazu gibt es ein paar einfache Mittel: thematische Eingrenzung, ergebnisorientierte Moderation, Beteiligung der Ratsmitglieder an den Bürgerforen oder zeitliche Abstimmung der Entscheidungsproduktion.

Wir müssen aber auch weiterdenken. Solange es Kindertageseinrichtungen gibt, in denen Partizipation kleingeschrieben wird, oder Schulen, in denen ein hierarchisches Verhältnis zwischen Lehrern und Schülern existiert, nützt eine Diskussion über kommunale Beteiligungsprojekte nur wenig. Die Menschen sind dann nämlich gewohnt, keinen Anspruch auf Beteiligung zu haben. Insofern ist es wichtig zu verstehen, dass Partizipation in den Einrichtungen, wo Kinder und Jugendliche jeden Tag zusammen sind, gelebt und als Alltagserfahrung erlebt werden muss. Andererseits beziehen viele in letzter Zeit neu entstandene Infrastrukturen und soziale Dienste wie Mehrgenerationenhäuser, Mütter- oder Familienzentren bürgerschaftliches Engagement von vornherein mit ein. Diese Einrichtungen sind deshalb stark und auch nur solange stark, wie sie Haupt- und Ehrenamt verknüpfen. Hier spielen auch kleine Entgelte, natürlich unterhalb der Höhe einer Entlohnung, eine wichtige Rolle.

## Anspruchsvolles Partizipationsmanagement

Die erfolgreiche Bürgerkommune lebt von einem starken repräsentativen Rat, einem selbstbewussten Bürgermeister, aber auch von selbstbewussten Bürgern. Die Bürgerkommune ist kein Nullsummenspiel. Die Beteiligten müssen sich gegenseitig stärken bei der Gestaltung der Bürgergesellschaft. Dazu gehört eine Klarheit der Rollen, die Selbstgewissheit, dass ich meine Arbeit gut mache und sie auch gut machen kann, und

das Ablegen der Angst vor den Bürgern. Letzteres ist nicht zu unterschätzen und ein tragendes Element der Bürgerkommune. Zugespitzte, heftige Bürgerkritik ist eher ein Zeichen dafür, dass Strukturen festgefahren sind und Veränderungen verschlafen wurden.

Der Einbezug von Bürgern erfordert ein anspruchsvolles Partizipationsmanagement. Hierfür gibt es klare Kriterien und Qualitätsstandards: Wir müssen bei den Interessen und Lebensstilen der Betroffenen ansetzen. Nur so lassen sich Hemmschwellen für Beteiligung abbauen. Die Rollen der einzelnen Akteure müssen klar und transparent benannt sein. Es muss außerdem eine Rückendeckung durch die Verwaltungs- und Politikspitze geben. Es geht nicht, dass Planungen bis zu einem Punkt vorangetrieben werden, wo nur noch Details verändert werden können. Die Bürger sind sensibel für solche Entwicklungen und das Ergebnis ist dann schlechter als ohne Beteiligung.

## Leadership: Verantwortung und strategische Führerschaft

Kommunale Politik und Verwaltung sollten eine Leadership-Rolle einnehmen, das heißt, sie müssen Verantwortung und strategische Führerschaft übernehmen. Wenn Bürger beteiligt werden sollen – das hat sich in Strausberg und Sondershausen sehr klar gezeigt – müssen eine klare Vision entwickelt und Bürgerstolz aufgebaut werden. Eine Aufbruchstimmung muss erzeugt werden, ebenso wie Partnerschaften auf Augenhöhe. Ziele müssen gemeinsam entwickelt werden und auch komplexe Fragen sollten unter Beteiligung der Bürger gelöst werden. Die Bürger wollen mitgestalten, die Rahmenbedingungen prägen, vorangehen bei wichtigen, größeren Fragen und sie wollen ernst genommen werden. Beteiligung wird dann erreicht, wenn die Ansprüche an die Bürger hoch gehalten, sie ernst genommen und wertgeschätzt werden.

Die Problemlösungskapazitäten von Kommunen können durchaus über gemeinsame Anstrengungen von kommunaler Politik und Verwaltung, von Bürgern sowie Unternehmen gesteigert werden. Grundvoraussetzung ist aber ein strategisches Denken und ein entsprechend ausgestattetes Instrumentarium.

Prof. Dr. Thomas Olk

Lehrstuhl für Sozialpädagogik und Sozialpolitik am Fachbereich Erziehungswissenschaften der Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg, Vorsitzender des Sprecherrats des Bundesnetzwerks Bürgerschaftliches Engagement (BBE)