

Handbuch Kommunale Engagementförderung im sozialen Bereich

Herausgegeben von Ansgar Klein,
Petra Fuchs und Alexander Flohé



Herausgegeben von Ansgar Klein, Petra Fuchs und Alexander Flohé

Handbuch Kommunale Engagementförderung im sozialen Bereich



Eigenverlag des Deutschen Vereins
für öffentliche und private Fürsorge e.V.
Berlin

Hand- und Arbeitsbücher (H 19)

Eigenverlag des Deutschen Vereins
für öffentliche und private Fürsorge e.V.
Michaelkirchstraße 17/18, 10179 Berlin
www.deutscher-verein.de

Druck:
TASTOMAT Druck GmbH
15345 Petershagen/Eggersdorf

Printed in Germany 2011
ISBN 978-3-7841-2025-6
eISBN 978-3-7841-2292-2

Veröffentlicht mit Förderung durch das Bundesministerium
für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ)

Vorwort

Gesellschaft und Demokratie werden durch das Engagement ihrer Bürgerinnen und Bürger gestärkt. Das bürgerschaftliche Engagement in der Vielfalt seiner Formen (Ehrenamt, Freiwilligenarbeit, Selbsthilfe u.a.) leistet wichtige Beiträge für die politische und soziale Bindekraft, die unsere Gesellschaft zusammenhält, insbesondere in den Kommunen, den Stadtteilen und den Nachbarschaften. Das Zusammenwirken von Zivilgesellschaft und Politik/Verwaltung trägt zur Vitalität einer Kommune, zur Entwicklung des demokratischen Gemeinwesens und einer Zivilgesellschaft bei, in der freie Entfaltung und Solidarität einander ergänzen. Im Zusammenklang von Gestaltung und Beteiligung ist bürgerschaftliches Engagement eine bedeutsame, in Zukunft immer wichtiger werdende Ressource. Es kann die Kommunen unterstützen und ihre Angebote qualitativ ergänzen.

Seit jeher blickt die Bundesrepublik auf eine vielfältige und bunte Tradition freiwilliger Tätigkeiten ihrer Bürgerinnen und Bürger zurück. Der Sport, die freie Wohlfahrtspflege oder der kulturelle Bereich gehören zu den klassischen Felder ehrenamtlicher Tätigkeiten. Seit nunmehr zehn Jahren haben sich die zivilgesellschaftlichen Tätigkeiten deutlich ausgeweitet. Sie sind an vielen Stellen über das klassische Ehrenamt hinausgewachsen und haben zu dessen Entwicklung wichtige Impulse gegeben.

Mit diesem Handbuch möchte der Deutsche Verein für öffentliche und private Fürsorge die kommunale Engagementförderung unterstützen, indem Handlungsfelder, Spielräume und Gestaltungspotenziale im sozialen Bereich vorgestellt werden. Wie kann die Engagementförderung zum festen Bestandteil der Strategien des Dienstleistungsangebots und der Organisationskultur bei öffentlichen und freien Trägern werden? Von dieser Frage haben wir uns leiten lassen.

Die Ausgangssituation in den Kommunen ist unterschiedlich. Sie sieht in Düsseldorf anders aus als in Frankfurt an der Oder, in Rostock anders als in Memmingen, in ländlichen Regionen anders als in den Städten. Um der Vielfalt der höchst unterschiedlichen Erfordernisse vor Ort Rechnung zu tragen und spezifische Zugänge zu eröffnen, wird das Thema unter verschiedenen Aspekten (Handlungsfelder, Zielgruppen, Rahmenbedingungen) behandelt. Der Band gibt einen allgemeinen Überblick über den Entwicklungsstand der Engagementpolitik verbunden mit einer theoretischen Einordnung. Es werden modellhaft Projekte vorgestellt und Hinweise für die praktische Umsetzung vor Ort gegeben. Zudem werden Perspektiven für die fachpolitische Weiterentwicklung eröffnet.

Das Handbuch stützt sich auf vielfältige Erfahrungen, z.B. der Mitglieder und der Gremien des Deutschen Vereins und des Bundesnetzwerks Bürgerschaftliches Engagement (BBE), sowie auf die Erkenntnisse aus dem Fachkongress „Bürger für Bürger – Engagement in Kommunen stärken!“, der 2009 in Kooperation mit den Kommunalen Spitzenverbänden und dem BBE durchgeführt wurde. Grundlage dafür waren die Eckpunkte des Deutschen Vereins zum sozialen bürgerschaftlichen Engagement im Gemeinwesen aus dem Jahr 2008. Weiterentwicklungen in der Praxis, die Erfahrungen aus Modellprogrammen des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) und neuere Forschungsergebnisse werden ebenfalls berücksichtigt.

Kommunale Engagementförderung ist eine Querschnittsaufgabe. Deshalb richtet sich dieser Band an kommunale Entscheidungsträger, Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Kommunalverwaltungen, der freien Wohlfahrtspflege, der Verbände, Kirchen, Initiativen, Gewerkschaften und Unternehmen.

Wir hoffen, dass die vielfältigen Anregungen und Impulse des Handbuchs zur Entstehung eines breiten, für die einzelne Kommune passgenauen und bunten Engagementteppichs beitragen.

Berlin, im Juli 2011

Michael Löher
Vorstand des Deutschen Vereins

Inhalt

Vorwort	3
----------------------	---

Ansgar Klein/Petra Fuchs/Alexander Flohé

I. Einleitung	9
----------------------------	---

Uwe Lübking

II. Einführung: Die Notwendigkeit kommunaler Engagementförderung	11
--	----

III. Grundlagen

Roland Roth

Das Politikfeld kommunale Engagementförderung – eine Bilanz	27
--	----

Ansgar Klein

Der Begriff „Bürgerschaftliches Engagement“	36
--	----

Sandra Seubert

Der Begriff „Sozialkapital“	40
--	----

Ansgar Klein/Thomas Olk

Der Begriff „Engagementpolitik“	44
--	----

IV. Handlungsfelder kommunaler Engagementförderung

Birger Hartnuß

Bürgerschaftliches Engagement und Bildung – Impulse für die Entwicklung kommunaler Bildungslandschaften	51
--	----

Johannes Warmbrunn

Bürgerschaftliches Engagement in der Pflege: Formen und Förderung	65
---	----

Ursula Helms

Engagementförderung im Gesundheitsbereich	77
--	----

Susanne Rindt

Engagementförderung und Arbeitsmarkt	90
---	----

Konrad Hummel

Engagementförderung in der Stadt- und Dorfentwicklung	104
--	-----

V. Zielgruppenbezogene kommunale Engagementförderung

1. Kinder und Jugendliche

Sigrid Meinhold-Henschel

1.1 Kinder und Jugendliche als Zielgruppe einer nachhaltigen Engagementförderung	123
---	-----

<i>Lucia Stanko</i>	
1.2 Kommunale Jugendvertretungen	134
<i>Christian Weis</i>	
1.3 Jugendverbandsarbeit	139
<i>Petra Mund</i>	
1.4 Aufbau kommunaler Bildungslandschaften: die Rolle der Kinder- und Jugendhilfe	143
2. Familien	
<i>Martina Heitkötter/Karin Jurczyk</i>	
2.1 Bürgerschaftliches Engagement von und für Familien	149
<i>Peter Ruhenstroth-Bauer/Nora Schmidt</i>	
2.2 Bündnisse für Familien – ein neues Kapitel der Bürgergesellschaft?	156
<i>Elisabeth Helming</i>	
2.3 Familienpatenschaften – ehrenamtliche Arbeit mit Familien	160
<i>Erika Rupp/Claudia Maier</i>	
2.4 Mütterzentren	164
<i>Christopher Gess</i>	
2.5 Bürgerschaftliches Engagement für Familien in Mehrgenerationenhäusern	168
3. Ältere Menschen	
<i>Barbara Kahler</i>	
3.1 Ältere Menschen als Träger und Zielgruppe von bürgerschaftlichem Engagement	175
<i>Gertrud Zimmermann/Ludger Klein</i>	
3.2 Ältere Menschen für das freiwillige Engagement gewinnen	183
<i>Reinhold Knopp/Karin Nell</i>	
3.3 Keywork⁴: ein neuer Ansatz in der Kultur- und Bildungsarbeit mit Älteren	187
<i>Wolfgang Stodieck</i>	
3.4 Das Programm „Erfahrungswissen für Initiativen (EFI)“ und der Einsatz von <i>senior</i>Trainerinnen	191
<i>Gabriella Hinn/Stefanie Hensel</i>	
3.5 Seniorenbüros	195

4. Menschen mit Migrationshintergrund

Susanne Huth

4.1 Bürgerschaftliches Engagement von und mit Menschen mit Migrationshintergrund	201
---	------------

Brigitte Mies-van Engelshoven

4.2 Freiwilliges Engagement für und von jungen Flüchtlingen ohne sicheren Aufenthaltsstatus	206
--	------------

Gaby Strassburger/Jens Wurtzbacher

4.3 Partizipative Brückenschläge: das Projekt „Stadtteilmütter“	210
--	------------

Miguel Vicente

4.4 Integrationsbeiräte/Ausländerbeiräte	213
---	------------

Susanne Huth

4.5 Integrationslotsinnen und -lotsen	217
--	------------

5. Menschen mit Behinderung

Thomas Klie/Susanne Kern

5.1 Bürgerschaftliches Engagement von, mit und für Menschen mit Behinderung	223
--	------------

Angelika Magiros

5.2 Freiwillige Arbeit und gesellschaftliche Teilhabe von Menschen mit geistiger Behinderung	233
---	------------

Susanne Dürkop/Ulrich Hase

5.3 Engagementförderung für Menschen mit Hörbehinderung	237
--	------------

Sven Gramstadt

5.4 Bürgerschaftliches Engagement als wichtiger Baustein einer inklusiven Gesellschaft	241
---	------------

VI. Rahmenbedingungen und Infrastruktur zur Stärkung des bürgerschaftlichen Engagements

Serge Embacher

„Ein inneres Geländer“: kommunale Leitbilder für die Förderung bürgerschaftlichen Engagements	247
--	------------

Ralf Vandamme

Bürgerorientierung in der Kommunalverwaltung: Ansätze und Perspektiven	258
---	------------

<i>Andreas Osner</i>	
Bürgermitwirkung als Erfolgsfaktor guter Kommunalpolitik	270
<i>Holger Backhaus-Maul/Karsten Speck</i>	
Freiwilligenagenturen als intermediäre Organisationen in Kommunen	280
<i>Gisela Jakob/Thomas Rübke</i>	
Engagementfördernde Infrastrukturen im kommunalen Wohlfahrtsmix	290
<i>Thomas Haigis</i>	
Anerkennungskultur in der Bürgerkommune: mehr als eine Anstecknadel	304
<i>Carola Schaaf-Derichs</i>	
Qualifizierung für hauptamtliche und freiwillige Akteure im bürgerschaftlichen Engagement	312
<i>Gerd Placke</i>	
Das Engagement von Unternehmen in der Kommune	324
<i>Stefan Nährlich</i>	
Bürgerstiftungen: privates Engagement für das Gemeinwohl	336
<i>Thomas Olk/Martin Rüttgers</i>	
Netzwerke und Kooperation in der lokalen Engagementförderung	346
<i>Franz Reinhard Habbel/Kathrin Kummerow</i>	
Engagierte Bürger/innen 2.0: digitale Vernetzung des bürgerschaftlichen Engagements	357
VII. Anhang	361
VIII. Verzeichnis der Autorinnen und Autoren	369

Einleitung

Das Ehrenamt hat eine lange Tradition in den Kommunen, die durch die neueren Diskurse um das bürgerschaftliche Engagement ergänzt wird. Bürgerschaftliches Engagement kann die Kommunen unterstützen und ihre Angebote qualitativ bereichern. Es ist ein in seiner Bedeutung ständig wachsender Zukunftsfaktor kommunaler Entwicklung. Dessen Entfaltung bedeutet seitens der Bürgerinnen und Bürger die Übernahme von Verantwortung, das aktive Eingreifen im Alltag, gelebte Unterstützung und Hilfe füreinander, Vernetzung und soziale Beziehungspflege und eine aktive Kultur und Praxis der kommunalen Beteiligung.

Dies alles erfordert seitens kommunaler Politik und Verwaltung entsprechende Erfahrungen im Umgang mit engagierten Bürgerinnen und Bürgern, kooperative und fachliche Kompetenzen, aber auch nachhaltige Infrastrukturen der Engagementförderung. Die Förderung des sozialen Engagements im kommunalen Raum benötigt auch kommunale Leitbilder und Praxen, in denen sich repräsentative Demokratie, mehr Bürgerbeteiligung und mehr bürgerschaftliches Engagement sinnvoll ergänzen. Die partizipativen Rollen der Bürgerinnen und Bürger als Auftraggeber/innen und als Koproduzent/innen sozialer Leistungen ergänzen zunehmend ihre Rollen als Kund/innen und Nutznießer/innen sozialer Dienstleistungen. Dies setzt jedoch voraus, dass Politik und Verwaltung den Eigensinn des Engagements respektieren, dass bürgerschaftliches Engagement nicht als billige Dienstleistung instrumentalisiert wird und dass die Prinzipien der Subsidiarität freier Träger und der Solidarität gewahrt werden. Neben der Kooperation mit der Zivilgesellschaft muss auch die Kooperation mit Unternehmen vor Ort für einen sozialen „Wohlfahrtsmix“ gezielt entwickelt werden.

Ziel dieses Handbuches ist der systematische und praxisnahe Zugang zu allen Fragen kommunaler Engagementförderung im sozialen Bereich. Dazu werden Vorschläge erarbeitet, wie das soziale bürgerschaftliche Engagement auf kommunaler Ebene ausgebaut und gesichert werden kann, welche Rolle es speziell in sozialräumlich ausgerichteten lokalen Politikfeldern spielen kann und welche organisatorischen Veränderungsprozesse dazu angestoßen werden müssen.

Nach einer Einführung in die Bedeutung bürgerschaftlichen Engagements für die Kommunen (Kapitel II.) gibt Kapitel III. eine Übersicht über die Entwicklung kommunaler Engagementförderung in der Bundesrepublik und stellt die grund-

legenden Begriffe „bürgerschaftliches Engagement“, „Sozialkapital“ und „Engagementpolitik“ vor. Kapitel IV. eröffnet einen Zugang zu den zentralen Handlungsfeldern kommunaler Engagementförderung: Bildung, Pflege, Gesundheit, Arbeitsmarkt/Beschäftigung und Stadt-/Dorfentwicklung. Anschließend bietet Kapitel V. einen breiten Überblick über zielgruppenbezogene Engagementförderung für Kinder/Jugendliche, Familien, ältere Menschen, Menschen mit Migrationshintergrund und Menschen mit Behinderung. Diese Ansätze werden jeweils in einem grundlegenden Einführungsbeitrag und mehreren aktuellen Praxisbeispielen dargestellt.

In Kapitel VI. werden schließlich notwendige Rahmenbedingungen und Infrastrukturen für eine gelingende kommunale Engagementförderung diskutiert. Kritisch beleuchtet werden dabei kommunale Leitbilder und bürgerorientierte Verwaltung, Beteiligungsmöglichkeiten und Wertschätzungskultur, Öffnung von Institutionen und Organisationen, engagementfördernde Infrastruktur, Qualifizierungsmöglichkeiten, Corporate Citizenship sowie Netzwerke und Kooperationen. Im Anhang finden sich Hinweise auf weiterführende Informationen, die im Internet abrufbar sind.

Der Dank der Herausgeber und der Herausgeberin geht zunächst an die vielen beteiligten Autorinnen und Autoren, die ihre Kompetenz diesem Handbuch zur Verfügung gestellt haben. Unser Dank gilt aber auch dem Verlag des Deutschen Vereins – insbesondere Sabine Schmitt, die den Band in hervorragender Weise begleitet hat. Wir hoffen, dass dieses Handbuch den Weg in die kommunale Praxis findet und dort einen Beitrag zu erfolgreicher Engagementförderung leisten kann.

Einführung: Die Notwendigkeit kommunaler Engagementförderung

Bürgerschaftliches Engagement prägt die Kommunen

Für die Städte und Gemeinden sind das bürgerschaftliche Engagement, die ehrenamtliche Wahrnehmung von Aufgaben und das, was Bürgerinnen und Bürger freiwillig für ihr Gemeinwesen leisten, unverzichtbar. Von der Kultur über den Sport bis hin zu den sozialen Diensten könnte vieles nicht mehr erledigt werden, wenn nicht Bürgerinnen und Bürger bereit wären, ihre Freizeit für das Gemeinwesen zu opfern. Ob klassisches Ehrenamt im Gemeinderat, aktive Mitgliedschaft im Verein, einer freiwilligen Feuerwehr (es gibt 1,1 Mio. Freiwillige in rund 24.000 Feuerwehren!), einer Seniorengenossenschaft oder in Arbeitskreisen zur Schadstoffminderung im Städtebau: Bürgerschaftliches Engagement findet in der Bundesrepublik überwiegend auf der kommunalen Ebene statt. Viele kommunale Angebote ließen sich ohne bürgerschaftlich Engagierte nicht oder zumindest nicht in der gewünschten Qualität aufrechterhalten. Die Kommunen sind die Keimzelle und der Kern einer vitalen Bürgergesellschaft. Dies sollte eigentlich auch selbstverständlich sein, stehen die Städte doch in der Tradition der Beteiligung der Bürger/innen am Gemeinwesen.

Hervorzuheben sind die rund 200.000 Vertreterinnen und Vertreter in den Gemeinde- und Stadträten, ohne die die kommunale Selbstverwaltung nicht möglich wäre. Zu oft wird vergessen, dass die Kommunen nicht nur von einer hauptberuflichen Verwaltung geleitet werden, sondern dass auch die ehrenamtlich tätigen Mitglieder der kommunalen Gremien, die von den Bürgerinnen und Bürgern unmittelbar gewählt werden, Teil dieser Verwaltung sind. Bei der Diskussion um die Engagementförderung und den Ausbau der Beteiligungs- und Gestaltungsmöglichkeiten der Bürgerinnen und Bürger bei kommunalen Entscheidungsprozessen muss berücksichtigt werden, dass dies zunächst eine Aufgabe dieser gewählten Gremien ist. Repräsentative Demokratie heißt allerdings nicht, dass man in den Städten und Gemeinden nicht die Möglichkeit nutzen sollte, Wissen und Fähigkeit der Bürgerinnen und Bürger im Umgang mit den lokalen Gestaltungschancen und Herausforderungen zu aktivieren und zu nutzen. Auf der kommunalen Ebene sind Strategien zu entwickeln, um die Kooperation von Verwaltung und Kommunalpolitik mit zivilgesellschaftlichen Akteuren und örtlichen Unter-

nehmen auszubauen und zu verstärken. Bestandteil dieser Kooperation ist das freiwillige Engagement der Bürgerinnen und Bürger.

Auf der kommunalen Ebene wird die Entwicklung hin zu einer durch persönliches und gesellschaftliches Engagement geprägten zivilen Bürgergesellschaft unterstützt. Bürgerinnen und Bürger erbringen wertvolle Angebote und Leistungen für das Gemeinwesen. Sie machen mit ihrem Engagement auf soziale und gesellschaftliche Probleme aufmerksam und erarbeiten gemeinsam mit der Gemeinde, mit Vereinen, Verbänden und Initiativen neue Wege zur Problembearbeitung. Aktuelle Beispiele sind die Hospizarbeit, die Seniorenarbeit sowie die Jugendförderung. Dabei geht es nicht darum, Menschen in Not allein zu lassen, sondern ein ausgewogenes Verhältnis von öffentlicher und privater Verantwortung zu gestalten. Entscheidend für ein funktionierendes Gemeinwesen sind ein bürgerschaftliches – auch finanzielles – Engagement von Privaten sowie die volle gesellschaftliche Teilhabe aller Einwohner/innen.

Das „Soziale Dienstleistungszentrum Felsberg“ ist dafür ein gutes Beispiel: Die Einrichtung ist Träger eines integrativen Kindergartens für Kinder ab dem ersten Lebensjahr; sie organisiert eine sozialpädagogische Schülerbetreuung, versorgt mit ihrer Großküche sowohl die Schülerinnen und Schüler der nahe gelegenen Schule als auch Seniorinnen und Senioren mit einem Mittagessen, stellt einen Haushaltsservice für Senior/innen und Familien bereit und ist Ausbildungseinrichtung für Hauswirtschafterinnen. In den Räumlichkeiten des Zentrums treffen sich Vereine und Gruppen, finden Bürgerversammlungen statt und werden Feste gefeiert. Die Kooperation mit dem Dienstleistungszentrum hat die Schule als öffentliche Einrichtung verändert. Die Beteiligten selbst sprechen von einer „offenen Schule“, die sich sowohl räumlich als auch in ihrem Selbstverständnis und in ihren Angeboten geöffnet hat. War früher das Schulgelände nach Unterrichtsschluss verlassen, so ist der Ort heute eine lebendige Einrichtung, die ganztags von verschiedenen Gruppen genutzt wird. Nach dem Mittagessen wird die Cafeteria zum Seniorentreff, abends tagen hier die Beiräte für Kinder, Familien, Jugendliche und Senioren, Vereine wie die „Elternschule“ und die Volkshochschule nutzen die Räumlichkeiten. Die Kooperation mit Vereinen macht es möglich, dass die Schüler/innen nachmittags betreut und bei den Hausaufgaben unterstützt werden und dass durch Honorarkräfte und ehrenamtlich Tätige Arbeitsgemeinschaften angeboten werden können. Lokal ansässige Unternehmen erbringen zusätzliche Leistungen: So spendete ein Stromversorger die KÜcheneinrichtung für das Dienstleistungszentrum und ein Malerbetrieb strich die Räumlichkeiten für die Elternschule.

Eigeninitiative der Einwohnerinnen und Einwohner, Initiativen von Selbsthilfegruppen Betroffener und die Entstehung örtlicher Netzwerke sind zu fördern. An die Stelle des „Konsums“ sozialer Leistungen muss eine aktivierende und motivierende gemeindliche Sozialpolitik treten. Die Gewährleistung der sozialen Leistungen ist und bleibt eine Aufgabe des Staates. Aber die Bürgerinnen und Bürger sind nicht nur Kunden dieser Dienstleistungen. Sie können durch ihr Engagement einen Beitrag zur Verbesserung der Qualität sozialer Arbeit leisten. Grundsätzlich stehen alle Felder der sozialen Arbeit ehrenamtlicher Tätigkeit offen. Bürgerschaftliches Engagement trägt dazu bei, die Lebensqualität in den Gemeinden zu verbessern. Eltern, die sich für eine bessere Kinderbetreuung einsetzen, tragen dazu bei, dass Einrichtungen für eine familienfreundliche Gemeinde entstehen und die Gemeinde zu einem attraktiven Standort für junge Familien wird. Auch besonders benachteiligte Gruppen in sog. Problemstadtteilen können für eine Beteiligung gewonnen werden, z.B. im Rahmen des Quartiermanagements. Ob bürgerschaftliches Engagement dies leisten kann, hängt maßgeblich davon ab, dass die Kommunen die notwendigen Rahmenbedingungen schaffen.

Die Motivation des Engagements ist zweitrangig. Vielfach stehen nicht altruistische Gründe im Vordergrund, sondern die konkrete private Situation ist Motivation des Handelns, z.B., sich aus der Elternrolle heraus in Kindertageseinrichtungen oder Schulen zu engagieren.

Die Aktivierung des ehrenamtlichen bzw. bürgerschaftlichen Engagements, die Möglichkeit, die Bürgerschaft unmittelbar an der Gestaltung des Lebensumfeldes zu beteiligen, ist für die Städte und Gemeinden von substanzieller Bedeutung. Nicht mehr die allzuständige Kommune oder eine reine Dienstleistungs- oder Ordnungskommune ist gefragt, sondern die aktivierende Bürgerkommune. Bürgerkommune bzw. bürgerorientierte Kommune bedeutet, Bürgerinnen und Bürger an Entscheidungen zu beteiligen, ihnen die Übernahme von öffentlichen Aufgaben zu ermöglichen und bürgerschaftlich Engagierte zu unterstützen. Es gibt viele gute Beispiele von bürgerschaftlich organisierten Projekten bis zu partizipativen Beteiligungen in den Städten und Gemeinden. Vielfach sind diese noch nicht hinreichend bekannt.

Kommunale Selbstverwaltung heißt bürgerschaftliches Engagement

Die Institution der kommunalen Selbstverwaltung gewinnt ihre eigentliche Legitimation aus der Möglichkeit, die Bürgerschaft unmittelbar an der Gestaltung

ihres Lebensumfeldes zu beteiligen. Sie ist nichts anderes als die Umschreibung für die Aktivierung der Beteiligten für ihre eigenen Angelegenheiten mit dem Ziel, das Wohl der Einwohner/innen zu fördern und die geschichtliche und heimatliche Eigenart zu bewahren. Diese Definition der Selbstverwaltung gilt es unter den heutigen Gegebenheiten mit Leben zu füllen. Schon Perikles, der große Staatsmann Athens, formulierte: „Wer an den Dingen der Stadt keinen Anteil nimmt, ist kein stiller, sondern ein schlechter Bürger.“ Nicht von ungefähr ist im Griechischen ein Idiot („ta idia“) derjenige, der sich auf sein Privatleben, auf sein persönliches Fortkommen beschränkt. Der „Polites“ ist dagegen der Bürger, der sich um „ta politika“ kümmert, also um jene Dinge, welche das Gemeinwesen betreffen.

Über die direktdemokratischen Mitwirkungsmöglichkeiten in den Gemeindeordnungen hinaus gibt es eine Fülle von Mitwirkungs- und Beteiligungsangeboten, die in den Kommunen in den letzten Jahrzehnten entwickelt wurden. Sie reichen von themenspezifischen „Runden Tischen“, Präventionsräten, Bürgerforen, Planungszellen und Mediationsverfahren bis hin zu Kinder- und Jugendparlamenten, Seniorenvertretungen und Ausländerbeiräten. Hinzu kommen Selbsthilfekontakt- und Informationsstellen, Seniorenbüros, Freiwilligenagenturen, Bürgerbüros oder Mehrgenerationenhäuser.

Subsidiarität mit Leben füllen

Freiherr vom Stein wollte bei der Revitalisierung der kommunalen Selbstverwaltung die Bürger stärker an das politische Leben in den Städten binden. Dort, wo der Bürger lebt, soll nicht „von oben nach unten“ regiert werden, sondern unter Einbeziehung der am Gemeinwohl und am Gemeinwesen interessierten Bürgerinnen und Bürgern. In bloß aus Beamten bestehenden Behörden habe sich leicht und häufig ein Mietlingsgeist eingedrängt, ein Leben in bloßen Formen, eine Urkunde des zu verwaltenden Bezirks, eine Gleichgültigkeit und oft lächerliche Abneigung gegen denselben und eine Furcht vor Veränderung und Neuerung, welche die Arbeit vermehre, schrieb vom Stein in seinem Immediatbericht 1807. Abhilfe erreiche man dadurch, „dass man Menschen aus dem Gewirre des praktischen Lebens in die Politik der Städte hineinzöge, denn nur die den Problemen nahen und von ihnen betroffenen Bürger könnten in den städtischen Behörden den Formenkram und Dienstmechanismus zertrümmern“.

Nach dem Zweiten Weltkrieg entwickelte sich unter dem Begriff Wohlfahrtsstaat ein alles reglementierender und alimentierender Staat mit dem Ziel, das allge-

meine Wohl und die Wohlfahrt aller zu fördern. Der Staat sah es als seine Aufgabe an, die Bürger/innen allumfassend abzusichern. Der Sozialstaat hat unstreitig die Aufgabe, die Einzelnen gegen elementare Lebensrisiken abzusichern und ein menschenwürdiges Dasein zu gewährleisten, nur darf die Gesellschaft nicht ihrer Verantwortung beraubt werden. In der Sozialzyklika Centesimus Annus aus dem Jahr 1991 findet sich hierzu folgende Aussage, der nichts hinzuzufügen ist:

„Eine übergeordnete Gesellschaft darf nicht in das innere Leben einer untergeordneten Gesellschaft dadurch eingreifen, dass sie sich ihrer Kompetenzen beraubt. Sie soll im Notfall unterstützen und ihr dazu helfen, ihr eigenes Handeln mit dem der anderen gesellschaftlichen Kräfte im Hinblick auf das Gemeinwohl abzustimmen. Der Wohlfahrtsstaat, der direkt eingreift und die Gesellschaft ihrer Verantwortung beraubt, löst den Verlust an menschlicher Energie und das Aufblähen des Staatsapparates aus, die mehr von bürokratischer Logik als von dem Bemühen beherrscht werden, den Empfängern zu dienen; Hand in Hand damit geht eine ungeheure Ausgabensteigerung.“

Anfang der 1990er-Jahre breitete sich im kommunalen Bereich ein anderer Begriff aus: Das „Unternehmen Stadt“ wurde ausgerufen. Man betrachtete die Stadt als Konzern und als Dienstleister, und die Bürgerinnen und Bürger wurden zu Kund/innen. Dabei ist es richtig, die Qualität der kommunalen Dienstleistungen zu überprüfen, und es ist auch richtig, die Einwohnerinnen und Einwohner nicht als Untertan/innen, sondern als Kund/innen zu betrachten. Eine zu starke Betonung einer Dienstleistungskommune, einer kundenorientierten Gemeinde, die für ihre Bürgerinnen und Bürger alle maßgeschneiderten Leistungen erbringen will, erschwert aber das Engagement der Bürgerinnen und Bürger, da diese sich als Konsument/innen, nicht als Mitgestalter des Gemeinwesens fühlen. Es war auch sicherlich ein Rückschritt, dass die Verwaltungsreformen die Bürger/innen zunächst als Kund/innen entdeckten und die Städte als Konzerne und Unternehmen geführt werden sollten. Kommunen sind gerade keine Unternehmen. Gemessen am Leitbild der Bürgergesellschaft greift der Ansatz einer ausschließlich effektivitäts- und effizienzorientierten Dienstleistungskommune eindeutig zu kurz. Wenn dieses Leitbild Wirklichkeit werden soll, müssen sich Kommunen noch stärker als bisher für bürgerschaftliches Engagement aufgeschlossen zeigen und den Bürgerinnen und Bürgern größere Mitgestaltungs- und Mitbestimmungsmöglichkeiten eröffnen.

Nicht von ungefähr fällt die heutige Diskussion um die Stärkung des bürgerschaftlichen Engagements zusammen mit der größten Finanzkrise der Kommu-

nen seit dem Zweiten Weltkrieg. Diese zu leugnen oder in ihrer Bedeutung zu schmälern, wäre unverantwortlich. Die steigenden Sozialausgaben bringen die Kommunen an den Rand ihrer Leistungsfähigkeit. Immer mehr Kommunen können ihren Haushalt nicht mehr ausgleichen. Die Folge ist die Kürzung der sog. freiwilligen Leistungen oder sogar deren Einstellung. Letztlich stellt sich nicht nur die Frage nach der Zukunft der kommunalen Selbstverwaltung, sondern die nach der Zukunft unseres Gesellschaftsmodells. Die kommunale Selbstverwaltung lebt von den sog. freiwilligen Aufgaben und nicht davon, staatliche Pflichtaufgaben abzuwickeln. Wer diese Entwicklung nicht stoppt, legt die Axt an die Zukunft unseres Gemeinwesens. Wer Bürgernähe und Subsidiarität ernstnimmt, muss das Gemeinwesen von unten stärken und nicht von oben Wohltaten verkünden, die andere bezahlen. Deshalb ist die Überwindung dieser Finanzkrise Voraussetzung für eine Stärkung des bürgerschaftlichen Engagements in den Kommunen. Die angekündigte schrittweise Übernahme der Kosten der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung durch den Bund ist ein erster Schritt, dem weitere folgen müssen. Dazu gehört auch eine schonungslose Überprüfung bestehender Standards. Und dazu gehört auch, dass diese finanzielle Entlastung nicht wieder für andere Ausgaben „verplant“ wird. Leider gibt es schon Stimmen z.B. aus den Wohlfahrtsverbänden, die in diese Richtung weisen. Dabei läge eine Verbesserung der kommunalen Finanzen im Interesse der Verbände und Vereine vor Ort.

Die Finanznot des Staates darf nicht dazu führen, dass die Bürger/innen zu Ausfallbürgen des Staates werden. Gerade unter dem Stichwort „Zukunft des Sozialstaates“ wird dieser Punkt kritisch diskutiert, weil man befürchtet, das bürgerschaftliche Engagement solle diesen Umbau abfedern. Die Bürgerschaft darf und soll in Zeiten leerer Kassen nicht alles das richten, was die Kommunen in ihrer Finanznot nicht mehr leisten können. Dies wäre ein falsches Verständnis. Es würde die Menschen eher abschrecken.

Die Finanzkrise sollte aber genutzt werden, um über ein neues Verständnis dessen nachzudenken, was der Staat (Bund, Länder und Kommunen) selbst erfüllen muss und was die Bürgerinnen und Bürger, die Vereine und Verbände, Selbsthilfeinitiativen und -organisationen besser eigenständig tun können. Die Diskussion um das bürgerschaftliche Engagement in der Finanzkrise bietet die Chance für ein neues Miteinander von Kommunen und Bürgerschaft. Es ist die Chance zur Formulierung eines neuen gesellschaftlichen Leitbildes, bei dem die Stärkung des bürgerschaftlichen Engagements eine wesentliche Rolle spielt: Was die Gesellschaft besser lösen kann, das muss und soll der Staat nicht reglementieren und selbst erledigen. Der alles alimentierende und umfassende Staat muss abgelöst werden. Bürgerinnen und Bürgern muss die Möglichkeit aktiver Mitgestal-

tung, z.B. des örtlichen Gemeinwesens, eingeräumt werden. Noch immer gibt es zu starke Seilschaften der „Profis“, die ein Einbinden der bürgerschaftlichen Mitarbeit verhindern. Letztlich geht es um das, was als „Revitalisierung der kommunalen Selbstverwaltung“ bezeichnet werden könnte.

Der Weg zur Bürgerkommune

Seit Ende der 1990er-Jahre hat das Konzept der Bürgerkommune an Bedeutung gewonnen. Den Anfang machte das von der Bertelsmann Stiftung unterstützte Civitas-Städtenetzwerk. Aus diesem Netzwerk wurden Qualitätsbausteine für eine stärkere Bürgerorientierung entwickelt. Die Kommunen erhoffen dadurch ein größeres Interesse der Bürgerschaft an der Kommunalpolitik, Entlastungen der Finanzsituation und Aufrechterhaltung kommunaler Leistungen durch die Unterstützung der Bürger/innen. Der Weg hin zu dieser Bürgerkommune ist lang, vor allem, da es bis heute kein einheitliches Verständnis über ihr Leitbild gibt. Einigkeit besteht aber darüber, dass sich hinter der bürgerorientierten Kommune mehr als nur die Stärkung der lokalen Demokratie verbirgt. Es geht vielmehr um Fragen der Koproduktion zwischen kommunalen Verwaltungen, Bürger/innen und Wirtschaft mit dem Ziel eines stärkeren sozialen Zusammenhalts, der Aufrechterhaltung und Verbesserung sozialer Dienstleistungen sowie der Entlastung kommunaler Haushalte. Das ungeheure Wissen und die Ideen der Bürgerinnen und Bürger stellen für die Kommunen einen unschätzbaren Wert dar. Dieses Potenzial zu aktivieren, die Kreativität zu wecken und die sog. „Schwarmintelligenz“ der Bürgerschaft für die Weiterentwicklung vor Ort zu nutzen, ist Aufgabe von innovativen Kommunen.

Bürgerschaftliches Engagement bedarf gemeinschaftsfördernder Rahmenbedingungen. Die Bürgerinnen und Bürger müssen auch tatsächlich in die Lage versetzt werden, Verantwortung zu übernehmen. Dazu gehören eine partnerschaftliche und moderierende Verwaltung, die neben der bisherigen Förderung des Ehrenamts auch neue Formen bürgerschaftlichen Engagements durch entsprechende Anlauf-, Beratungs- und Koordinationstellen unterstützt. Bürgerschaftliches Engagement heute bedeutet, dass Bürgerinnen und Bürger die sich aus aktuellen gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Entwicklungen ergebenden Ziele und Aufgaben ihres Engagements weitgehend selbst bestimmen, ebenso wie Organisation, Umfang und Zeitpunkt ihrer Tätigkeit. Dafür brauchen sie einerseits Qualifikationsmöglichkeiten und praktische Unterstützung, andererseits Koordinierungs- und Vernetzungshilfen, für deren Bereitstellung sich Städte, Ge-

meinden und Landkreise einsetzen. Dazu zählt aber auch eine haftungs- und versicherungsrechtliche Absicherung des bürgerschaftlichen Engagements.

Hindernisse der Bürgerkommune

Aus Sicht der Kommunen gibt es eine Reihe struktureller Hemmnisse, die der Verwirklichung der Bürgerkommune und der Förderung des bürgerschaftlichen Engagements auf kommunaler Ebene entgegenstehen:

- Ein stärkeres Engagement scheitert an den geringen Gestaltungsspielräumen durch „Überregelung“. Vorgaben durch Gesetze und Programme, die von den Ländern, dem Bund und der Europäischen Union kommen, bestimmen zu 90 % und mehr, was auf kommunaler Ebene geschieht. Es ist sicherlich richtig, sich über qualitative Standards gerade bei bestimmten sozialen Dienstleistungen zu verständigen. Diese sollten aber immer die Möglichkeit der Einbeziehung Ehrenamtlicher in die Leistungserbringung mitberücksichtigen.
- Gegenwärtig haben alle Kommunen mit einer einschneidenden, nicht kommunal verursachten Finanzkrise zu kämpfen. Da die Förderung des bürgerschaftlichen Engagements in den Bereich der freiwilligen kommunalen Aufgaben fällt, ist sie unmittelbar von der dramatischen Entwicklung der kommunalen Finanzsituation betroffen. Es ist daher zu begrüßen, wenn gegenwärtig auf der politischen Bühne über eine Reform der Gemeindefinanzen gestritten wird. Es ist allerdings zu befürchten, dass angesichts der finanzpolitischen Rahmenbedingungen die Resultate nicht ausreichend sein werden.
- Der Kommunalpolitik fällt es oft schwer, bürgerschaftliches Engagement als zentrales Profilierungsfeld und als Unterstützung für das eigene Handeln zu begreifen, zumal die Stärkung des Engagements und mehr Mitsprache der Bürgerinnen und Bürger bei kommunalen Entscheidungsprozessen zwei Seiten einer Medaille sind. Es wird befürchtet, dass die politischen Entscheidungsprozesse eventuell länger dauern und womöglich teurer werden, ohne dass ein niedrigeres Konfliktniveau garantiert werden könnte. Es gibt die Angst vor einer „Enteignung des Mandats“ und vor einer Blockade des Verwaltungshandelns durch unbotmäßige Bürgerinnen und Bürger. Hier bedarf es noch einiger Anstrengungen in der besseren Verzahnung zwischen repräsentativer, direkter und kooperativer Demokratie. Es muss aber auch klar sein, dass Bürgerbeteiligung nicht dazu führen darf, dass die Entscheidungsfähigkeit der demokratisch gewählten Mandatsträger infrage gestellt wird.
- Kommunalverwaltung und Kommunalpolitik haben die Potenziale der Bürgerinnen und Bürger in ihrer politischen Funktion als Auftraggeber und als

Koproduzenten öffentlicher Leistungen noch nicht in ausreichendem Maße erkannt.

- Die demografische Entwicklung, insbesondere die Alterung der Gesellschaft und die Abwanderung aus strukturschwachen Regionen, vermindert das Engagementpotenzial. Gleichzeitig wächst die Notwendigkeit des Engagements in diesen Gebieten mit stark ausgedünnten sozialen Dienstleistungen. Viele ältere Menschen wollen sich aktiv einbringen. Das Engagement ist ihnen ein persönliches Bedürfnis. Sie reagieren aber sensibel, wenn sie das Gefühl haben, Lückenbüsser für den Abbau sozialer Dienste oder Einsparungen der Kommunen zu sein. Die älteren Menschen engagieren sich dann, wenn sie den Eindruck gewinnen, dass ihre Potenziale und ihr Engagement gesellschaftlich anerkannt werden. Ihnen ist ein realistisches Bild der Möglichkeiten und Grenzen des Engagements zu vermitteln.
- Es müssen Gelegenheitsstrukturen geschaffen werden, die auch diejenigen zum Mitmachen anregen, die im Augenblick dem Engagement noch fernstehen. Junge Familien können über die Kindertageseinrichtungen und Schulen gewonnen werden. Bei den Kindertageseinrichtungen bieten sich die Eltern-Kind-Zentren als Orte zur Stärkung des Engagements an. Die Schulen müssen sich vielfach noch öffnen und die Eltern als Partner des Bildungsprozesses und damit als Mitgestalter mehr mitnehmen. Weiter muss es gelingen, dass das bürgerschaftliche Engagement nicht ein Thema der Mittelschicht bleibt, sondern alle Bevölkerungsschichten beteiligt. Schließlich müssen noch mehr Menschen mit Migrationshintergrund für das bürgerschaftliche Engagement gewonnen werden. Migrant/innen könnten z.B. als Integrationslotsen wertvolle Unterstützung bei der Integrationsarbeit leisten. Noch zu oft erleben die Migrant/innen Vereine und Verbände als „geschlossene Veranstaltung“ oder kennen deren Angebote gar nicht. Daraus folgt, dass Vereine und Verbände, aber auch die Regeldienste sich aktiver für Migrant/innen öffnen müssen. Das in den Regeldiensten tätige Personal sollte interkulturell geschult werden.
- Die Freiräume von Kindern und Jugendlichen für Engagement werden zunehmend durch die Entwicklung der Ganztagschulen, Verdichtung des Unterrichts und anschließende Berufseinmündung eingeschränkt. Hier steht nicht nur außer Frage, dass die Bildungsinstitutionen insgesamt beteiligungsfreundlicher werden müssen, sondern im Rahmen der kommunalen Bildungslandschaften sollten die Schülerinnen und Schüler in die bürgerschaftlichen Netzwerke einbezogen werden.
- Die berufliche und familiäre Bindung vermindert die Potenziale der Erwachsenen gerade für langfristiges und verbindliches Engagement. Dies ist kaum zu ändern. Allerdings sollte bei den Unternehmen für eine Unterstützung des bürgerschaftlichen Engagements ihrer Mitarbeiter/innen geworben werden.

- Bürgerschaftliches Engagement sieht sich der Konkurrenz durch Bürgerarbeit oder sog. Ein-Euro-Jobs ausgesetzt. Bürgerschaftliches Engagement zeichnet sich dadurch aus, dass es freiwillig und unentgeltlich stattfindet.

Darüber hinaus müssen folgende Anforderungen vor Ort geklärt werden: Das Miteinander von hauptamtlichen Fachkräften und ehrenamtlich Engagierten ist zu verbessern. Den professionellen Kräften ist vor Augen zu führen, dass die Ehrenamtlichen keine Konkurrenz darstellen, sondern eine Unterstützung. Dabei muss den „Hauptamtlichen“ klargemacht werden, dass die Art der Unterstützung nicht auf Dauer feststeht, sondern sich wandelt und im Laufe der Zeit verändert. Berufs- und Fachverbände, aber auch die Fachämter und Fachbereiche in den Kommunen müssen bereit sein, diesen Weg mitzugehen.

Die Unternehmen sind stärker in die Förderung des bürgerschaftlichen Engagements einzubinden. Noch allzu häufig wird das Engagement Einzelner im Arbeitsleben in Deutschland eher argwöhnisch und ablehnend betrachtet. Dabei sollten Unternehmen erkennen, dass die Übernahme sozialer Verantwortung im Unternehmen und in der Gesellschaft in der Regel von hochmotivierten Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern erfolgt, die auch dem Unternehmen selbst wieder nutzen.

Einige der offenen Fragen können die Kommunen klären. Sie müssen ihren Weg der Förderung des bürgerschaftlichen Engagements vor Ort selbst finden. Es darf keine aufgezwungenen Handlungsoptionen geben. Beispiele für derartige Lernprozesse sind die Netzwerke der Gemeinden, Städte und Kreise in Baden-Württemberg. Dies erfordert auch eine Änderung der Verwaltungskultur. Die Verwaltung muss z.B. mehr Transparenz schaffen, indem sie Verwaltungsabläufe nachvollziehbar gestaltet. Bürgerorientierte Verwaltung zeichnet sich aber auch dadurch aus, dass ihre Mitarbeiter/innen mit den engagierten Bürgerinnen und Bürgern in einer kooperativen Form umzugehen lernen. Dazu ist eine weitergehende Qualifizierung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter notwendig, um ein vertieftes Verständnis für die Anliegen und Eigenheiten der Vereine und Initiativen aus dem Dritten Sektor zu entwickeln.

Weiter dürfen die unterschiedlichen Formen des Engagements nicht gegeneinander ausgespielt werden. Die Förderung des bürgerschaftlichen Engagements muss als übergreifender Ansatz verstanden werden, der sowohl traditionelle Formen einbezieht als auch neue Formen des Engagements ermöglicht und fördert. Auch Kommunalpolitiker/innen sind ehrenamtlich bürgerschaftlich tätig und sie

verdienen die gleiche Anerkennung wie die Bürgerinnen und Bürger in ihrem persönlichen Engagement.

Liest man aktuelle Hinweise, so ist das bürgerschaftliche Engagement in akuter Gefahr, z.B. weil Zuwendungen für Bundesnetzwerke reduziert werden oder ein Bundesfreiwilligendienst eingerichtet werden soll. Richtig ist, dass die Politik sich genau überlegen muss, welche Signale sie an diejenigen sendet, die sich bürgerschaftlich engagieren wollen. Von daher war z.B. die Absicht, in der Regelsatzreform des SGB II die Aufwandsentschädigungen für ehrenamtlich Tätige nicht mehr aus der Einkommensanrechnung herauszunehmen, ein falsches Signal. Im Übrigen zeigt sich, dass es auch im bürgerschaftlichen Engagement Interessengruppen gibt, von denen sich die Kommunen aber nicht beeinflussen lassen sollten.

Bausteine für Bürgerengagement

Am Beginn sollte die Formulierung eines Grundverständnisses durch die Verwaltung im Einvernehmen mit der Politik stehen. Gemeinsam entwickelte Leitbilder helfen, den Weg zu Bürgerorientierung und Bürgerengagement zu finden. Das Leitbild verdeutlicht, dass sich Politik und Verwaltung über den Stellenwert der bürgerschaftlichen Mitwirkung weitgehend einig sein müssen, wenn sie einen erfolgreichen Prozess in Gang setzen wollen. Dazu gehört auch ein Interesse aller beteiligten Akteure an einer Zusammenarbeit. Gegenseitige Offenheit, Zuhören und Vertrauen sind förderliche Schritte für neue Kooperationen.

Bürgerschaftliches Engagement und Bürgerorientierung setzen ein neues Politikverständnis voraus. Um eine Bürgerkommune erfolgreich zu praktizieren, bedarf es nicht nur engagierter Bürger/innen, sondern auch Kommunalpolitiker/innen, die eine engagementfördernde Haltung einnehmen. Gemeindevertretungen müssen Kristallisationspunkte der Bürgerbeteiligung werden. Dabei bleibt festzuhalten, dass die bewährte repräsentative lokale Demokratie nicht durch neue Beteiligungsformen ersetzbar ist, sondern durch diese wirksam ergänzt werden kann. Verwaltung und Gemeindevertretung haben gemeinsam im Vorfeld zu entscheiden, welche Beteiligungsformen für das jeweilige Ziel sachgerecht sind, z.B. Zukunftswerkstätten oder -konferenzen, Planungszellen, Bürgerpanel, Zielkonferenzen, Bürgergutachten, Bürgerausstellungen, Foren, Arbeitsgruppen oder Runde Tische, Stadtteilarbeit, Mediationsverfahren, Bürgerkarawanen, Orts- und Stadtteilbegehungen oder Aktionstage.

In den Kommunen wird ein „engagementfreundliches“ Klima geschaffen, insbesondere müssen die Kommunalverwaltungen sich als Ermöglichungsverwaltung verstehen. Alle Aktivitäten der Verwaltung zur Entwicklung und Weiterentwicklung des Bürgerengagements müssen darauf ausgerichtet sein, eine größtmögliche Eigensteuerung durch die handelnden Bürger/innen zu erreichen. Verwaltungen müssen sich vom Selbstbild des allwissenden Experten verabschieden; der Ämteregoismus ist zu minimieren. Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter müssen bereit sein, nicht mehr alleinverantwortlich, sondern Partner und Moderator gemeinsamer Aktivitäten in geteilter Verantwortung zu sein. Sie müssen für diese Förderung des Engagements qualifiziert werden.

Auf kommunaler Ebene ist ein Klima zu schaffen, in dem der Einzelne spürt, dass sein Engagement gewünscht und gewollt wird. Die Stärkung einer „Anerkennungskultur“ ist ein wichtiger Baustein einer lokalen Politik der Förderung des bürgerschaftlichen Engagements. Neben der üblichen Auszeichnung gibt es auf der kommunalen Ebene Vergünstigungen bei kommunalen Leistungen und andere Beispiele praktizierter Anerkennung. Engagement muss in einer breiten Öffentlichkeit gewürdigt werden. Wertschätzung, Würdigung und Weiterbildung bilden die Trias einer Anerkennungskultur. Wertschätzung bedeutet u.a. eine breit angelegte Imagekampagne für Bürgerengagement. Würdigung umfasst die Möglichkeit, sich selbst zu profilieren und das eigene Tun zu dokumentieren. Im Rahmen der Weiterbildung muss es Qualifizierungsangebote geben.

Die Städte und Gemeinden müssen bürgerschaftliches ehrenamtliches Engagement sichtbar machen. Seine Bedeutung kann durch eine informative Presse- und Öffentlichkeitsarbeit hervorgehoben werden. Es muss deutlich werden, dass bürgerschaftliches Engagement eine wertvolle und zugleich knappe Ressource ist, die gepflegt werden muss. Es muss weiter darum gehen, geeignete Formen der Würdigung und Anerkennung zu finden, die eine öffentliche Sichtbarkeit und Wertschätzung herstellen. Eine Form der Ehrung und Anerkennung, die bei bestimmten Gruppen auf Akzeptanz und Gegenliebe stößt, kann bei einer anderen Gruppe Ablehnung und Enttäuschung verursachen. Es muss also darum gehen, unterschiedliche Formen der Anerkennung und Ehrung zu entwickeln, die den verschiedenen Bedürfnissen und Erwartungen der Engagierten gerecht werden. Der Fantasie sind hier keine Grenzen gesetzt.

Anerkennung für Engagierte kann durch Qualifizierungs- und Weiterbildungsangebote erfolgen. Das heißt nicht, die Ausübung bürgerschaftlichen Engagements von formalen Ausbildungen oder Zertifizierungen abhängig zu machen. Es geht einerseits darum, hauptamtliche Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter auf

die Zusammenarbeit mit freiwillig engagierten Bürgerinnen und Bürgern vorzubereiten, und andererseits darum, bürgerschaftlich Engagierte mit notwendigen tätigkeitsbezogenen Kompetenzen und Informationen zu versehen. Bedarfsgerechte Qualifizierung und Weiterbildung heißt also, tätigkeitsbezogene Weiterbildungsmöglichkeiten auszubauen, die Sozialkompetenzen und Schlüsselqualifikationen zu erweitern sowie Supervision und Erfahrungsaustausch speziell für freiwillig Engagierte anzubieten.

Die Kommunen sollten bürgerschaftliches Engagement fördern, indem sie Interesse an den Ideen oder Aktivitäten der Bürgerinnen und Bürger, aber auch der Vereine und Verbände und auch der Wirtschaft zeigen und mit ihren spezifischen Möglichkeiten unterstützen, z.B. Infrastruktur zur Verfügung stellen, Fördermöglichkeiten prüfen oder bei der Antragstellung mitwirken. Bürgerschaftliches Engagement und Bürgerkommune müssen in den Verwaltungen ressortübergreifend verstanden werden. Ohne Koordination und Kooperation der Aktivitäten in den einzelnen Ressorts und ohne Entwicklung übergreifender Ziele und Handlungsperspektiven würde Engagementpolitik in eine Vielzahl unverbundener Teilelemente zerfallen. Ressortegoismen und „Fachbruderschaften“ sorgen vielfach immer noch dafür, dass eine konsequente Hinwendung zu übergreifenden Förderstrategien scheitert. Es wird in Zukunft darauf ankommen, das Bewusstsein aller für die Bedeutung des übergreifenden Leitbilds der „Bürgerkommune“ zu schärfen und die Notwendigkeit der kooperativen Politik für alle Beteiligten zu verdeutlichen.

Die Bürgerinnen und Bürger brauchen Anlaufstellen, wo sie sich über die Möglichkeiten der Beteiligung informieren können. Der Beitrag lokaler Infrastruktureinrichtungen zur Förderung bürgerschaftlichen Engagements – wie etwa Selbsthilfekontaktstellen, Seniorenbüros und Freiwilligenagenturen etc. – zur Weiterentwicklung der Bürgergesellschaft ist inzwischen weitgehend anerkannt. Ihre Schaffung auf kommunaler Ebene kostet Geld und ist nicht allein auf der Basis von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen und sozialhilfegestützten Arbeitsverhältnissen zu bewerkstelligen. Die Finanzierung von Infrastruktureinrichtungen dieser Art ist eine öffentliche Aufgabe. Dies schließt den Einbezug weiterer Finanzquellen keineswegs aus, es muss aber allen Akteuren klar werden, dass eine funktionsfähige Infrastruktur nicht ohne eine Gewährleistung nachhaltiger Finanzierungsgrundlagen durch die öffentliche Hand zu haben sein wird. Allerdings sollten die Finanzierungs- und Förderkonzepte so ausgestaltet werden, dass Anreize zur Gewinnung zusätzlicher Finanzquellen gesetzt werden.

Zum Teil gibt es vor Ort eine Vielfalt von Infrastruktureinrichtungen. Dann bedarf es der Vernetzung und Kooperation. Bislang wurden gerade die Freiwilligenagenturen oft noch viel zu sehr in ihrer Rolle als Vermittlungsbörsen wahrgenommen. Dabei hat sich längst ein erweitertes Aufgabenprofil herausgebildet, wie Öffentlichkeitsarbeit, Vernetzung sowie Beratung von Organisationen im Hinblick auf den Einsatz der Bürgerinnen und Bürger. In Zukunft wird es verstärkt darauf ankommen, sowohl die Finanzierungsfragen zu klären als auch das erweiterte fachliche Profil der Freiwilligenagenturen konsequent zu verwirklichen.

In diesem Zusammenhang ein kurzer Hinweis zur Bundespolitik: Der Bund ist verfassungsrechtlich daran gehindert, den Kommunen direkt Geld zur Unterstützung z.B. der Freiwilligenagenturen zu geben. Er hilft sich über Projekte, die aber befristet sind und die Teilnehmer/innen vor die Frage stellt, wie es nach der Projektphase weitergeht. Diese Politik hilft vor Ort nicht weiter. Bund und Länder müssen sich über eine dauerhafte Förderstruktur verständigen, denn die jetzige Politik führt zu einem unüberschaubaren Nebeneinander der unterschiedlichen Projekte.

Auf örtlicher Ebene finden wir ein breites Spektrum an Einrichtungen, Diensten und verbandlichen Strukturen in den unterschiedlichsten Bereichen von Sport, Kultur, Umwelt, Wohlfahrtspflege, Bildung bis hin zur Stadtentwicklung. In vielen dieser Strukturen herrschen bürokratische oder betriebswirtschaftlich optimierte Arbeitsabläufe vor. Es gibt viele gute Gründe dafür, gerade soziale Einrichtungen und Dienste betriebswirtschaftlich zu optimieren. Daneben und in Ergänzung zu marktwirtschaftlichen und betriebswirtschaftlichen Elementen müssen aber auch bürgerschaftliche Elemente in die Organisationskultur dieser Einrichtungen und Dienste eingebracht werden können. Warum sollen z.B. Schulen für eine Bereicherung des Lehrangebotes und des schulischen Lebens nicht die Engagementpotenziale von Eltern, Verbänden, Vereinen und Unternehmen im Umfeld der Schule nutzen? Warum bemühen sich Träger nicht intensiver darum, in der Kindertagesbetreuung Kinder und Eltern stärker in die Gestaltung der alltäglichen Arbeit einzubeziehen und damit die Qualität dieser Einrichtungen zu verbessern? Die bessere Verzahnung und Vernetzung eines Krankenhauses mit Selbsthilfegruppen und Gesundheitsinitiativen vor Ort gehören ebenso dazu wie Kooperationsnetzwerke zwischen ambulanten, teilstationären und stationären Einrichtungen im Gesundheits- und Sozialsektor unter Einschluss engagierter Bürgerinnen und Bürger. Deren bürgergesellschaftliche Öffnung ist keine alleinige Aufgabe kommunaler Politik und Verwaltung. Hier sind die Führungskräfte dieser Einrichtungen und Dienste gefordert.

III. Grundlagen

Das Politikfeld kommunale Engagementförderung – eine Bilanz

Zum politischen Profil der Engagementförderung in Deutschland

Ein Rückblick auf das letzte Jahrzehnt vermittelt den Eindruck einer überraschenden Erfolgsgeschichte. Engagementpolitik hat sich in der Bundesrepublik mit erstaunlicher Geschwindigkeit zu einem eigenen Politikfeld auf allen Ebenen der Staatsorganisation entwickelt.¹ Allerdings ist mit dieser Anerkennung vielfach auch eine Reduzierung der Ansprüche verbunden. Bürgerschaftliches Engagement stand zu Beginn für eine Verknüpfung von alten und neuen Formen des Engagements, für Ehrenamt und Vereinstraditionen einerseits, für das politische Engagement in Bürgerinitiativen, Protestmobilisierungen und neuen sozialen Bewegungen andererseits.

Bürgerschaftliches Engagement wird zudem in der Tradition der Enquete-Kommission „Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements“ als Kernelement einer selbstbewussten und eigenständigen Zivilgesellschaft gesehen.² Im Zentrum steht dabei die politische Idee einer zivilgesellschaftlich fundierten starken Demokratie, die auf eine aktive Bürgerschaft bauen kann. Staatliche Politik soll in dieser Perspektive zur Ermöglichung von Engagement für alle Bürgerinnen und Bürger beitragen, gute Rahmenbedingungen setzen, aber den Eigensinn des Engagements nicht beschädigen, indem es ausschließlich für bestimmte Zwecke gefördert, genutzt und damit funktionalisiert wird. Weiterhin liegt es im Aufgabenbereich staatlichen Handelns, negative Einflüsse auf die Zivilgesellschaft, wie sie von Gemeinschaften, Familien oder Unternehmen ausgeübt werden können, zu begrenzen oder zu kompensieren.

Gemessen an diesen Leitideen lässt sich in den letzten Jahren vielerorts ein deutlich reduziertes „vorphitisches“ Verständnis von bürgerschaftlichem Engagement ausmachen, das dieses auf „sozialen Kitt“ reduziert. Davon kann man zwar nie genug haben, aber besonders beunruhigend scheint sein Fehlen jedenfalls nicht zu sein. Überdeutlich ist die Tendenz, akute und absehbare Versorgungslücken in den Sozialdiensten (etwa in der Altenpflege) als bevorzugtes Handlungsfeld für

1 Solide Zwischenbilanzen zur Engagementpolitik bieten der Sammelband von Olk/Klein/Hartnuß 2010 und das Handbuch von Olk/Hartnuß 2011; zur kommunalen Ebene bieten Bergold/Mörchen 2010, Jakob 2009 und Bogumil/Holtkamp 2010 weitere wichtige Informationen.

2 Enquete-Kommission 2002; Embacher/Lang 2008.

ehrenamtliches Engagement ins Spiel zu bringen. Die schnelle Ausweitung der Freiwilligendienste nach dem Ende der Wehrpflicht zielt in die gleiche Richtung. Dieser Entlastungslogik folgt auch die gesteigerte Wertschätzung von Corporate Citizenship und Corporate Social Responsibility, scheinen doch durch verstärktes Unternehmensengagement beachtliche Einspareffekte für die öffentliche Hand möglich zu sein. Kompensatorische Züge prägen auch die Entdeckung des „Lernens im Engagement“, das ausgerechnet jene Sozialkompetenzen vermitteln soll, die den beschleunigten und verdichteten formalen Bildungsgängen in Schulen und Hochschulen zunehmend ausgetrieben werden.

Angesichts dieser eher an Lücken in den personenbezogenen Dienstleistungen und am traditionellen sozialen Ehrenamt orientierten fiskalischen Logik haben weitergehende Ansprüche, für die einmal das Konzept bürgerschaftliches Engagement stand, kaum Chancen. Jedenfalls spielen die möglichen Herausforderungen an eine veränderte Staatlichkeit („kein Engagement ohne angemessene Beteiligung“) keine prominente Rolle. Vor allem die demokratiepolitischen Dimensionen des bürgerschaftlichen Engagements erfahren bislang wenig Anerkennung.³ Dabei geht es nicht nur um die Förderung, zumindest die Respektierung einer eigensinnigen und gestaltungsfähigen Bürgergesellschaft, die sich von den starken etatistischen Traditionen Deutschlands emanzipiert.⁴ Mit dem Bürgerengagement werden heute von den Aktiven demokratische Ansprüche verbunden, denen zumindest ebenso große demokratiepolitische Bedeutung zukommt. „Im Kleinen etwas gestalten können“ gehört inzwischen zu den stärksten Motiven im bürgerschaftlichen Engagement. Traditionelle Organisationen, die nur eng umschriebene Aufgaben ohne Gestaltungsspielräume anzubieten haben, verlieren deutlich an Ehrenamtlichen, während Initiativen und Organisationen, die mit realen Gestaltungsmöglichkeiten werben, keine Nachwuchssorgen haben. Entsprechende Passungen zu schaffen, ist eine Aufgabe der Organisationsentwicklung, mit der sich bislang das Gros der Wohlfahrtsverbände, Parteien und staatlichen Institutionen schwertut.

Die politische Marginalisierung des bürgerschaftlichen Engagements wird durch einen weiteren Entwicklungstrend verdeutlicht. Parallel zur Institutionalisierung von Engagementpolitik als eigenes Handlungsfeld – und womöglich durch diese Separierung begünstigt – wurde weder in der Reform- noch in der Krisenpolitik

3 Roth 2010.

4 Wie stark auch das aktuelle staatliche Handeln von der Verwaltungsrechtstradition geprägt ist, verdeutlichen die international vergleichenden Beiträge eines neueren Tagungsbandes des Forschungsinstituts für öffentliche Verwaltung Speyer, der die offensichtlich sehr begrenzten Möglichkeiten einer zivilgesellschaftlichen, bürgerorientierten Öffnung der Verwaltungskultur in Deutschland auslotet (König/Kropp 2009).

des letzten Jahrzehnts auf bürgerschaftliches Engagement gesetzt. Es spielt weder in den Bildungs- noch in den Arbeitsmarktreformen eine wichtige Rolle. Eine aktive Mitwirkung der Betroffenen und Engagierten ist nicht vorgesehen.

Fokus Gemeinde

Rund 80 % des bürgerschaftlichen Engagements sind in der Bundesrepublik auf die lokale Ebene bezogen. Gemeinden sind somit die dominante politische Ebene, wenn es um freiwilliges Engagement geht. Dies gilt nicht nur für die klassischen Formen der Mitgliedschaft in Vereinen und der Übernahme kommunaler Ehrenämter, sondern auch für neuere Formen unkonventionellen Engagements, für Bürgerinitiativen und politischen Protest. Ihr Mobilisierungsraum liegt überwiegend unterhalb der nationalen Ebene, wobei der Anteil von Protesten mit lokalem Mobilisierungsraum in den letzten Jahrzehnten sogar zugenommen hat.⁵ Dennoch fällt die Bilanz für die Entwicklung des bürgerschaftlichen Engagements auf kommunaler Ebene widersprüchlich aus. Zahlenmäßige Zuwächse sollten nicht mit einem generellen Bedeutungsgewinn verwechselt werden. In der Bundesrepublik gab es einen frühen Start von einigen Dutzend Kommunen (bei mehr als 10.000 Gemeinden insgesamt), die sich bereits vor mehr als zehn Jahren in Richtung Bürgerkommune entwickelt haben. Bürgerbeteiligung und freiwilliges Engagement stehen im Zentrum dieses lokalen Leitbilds. Sehr früh haben sie Impulse aus Brasilien aufgenommen und mit Formen des Bürgerhaushalts experimentiert. Seniorenbüros, Freiwilligenagenturen und Selbsthilfekontaktstellen haben früh damit angefangen, bürgerschaftliches Engagement zu fördern. Gleichwohl haben sich weder die Bürgerkommunen und Bürgerhaushalte zu einem Selbstläufer, zu einem unwiderstehlichen Erfolgsmodell entwickelt – auch wenn viele der gestarteten Kommunen an ihren Zielsetzungen festgehalten haben. Noch immer befindet sich die Mehrzahl der lokalen Agenturen zur Förderung bürgerschaftlichen Engagements institutionell in einer prekären Situation, institutionelle Garantien sind eher selten.

Auch das lokale Vereinswesen befindet sich nicht in einem allgemeinen Niedergang, sondern kann auf gelungene Sensibilisierungen für neue Themen und Herausforderungen verweisen – etwa in der Integration von Zugewanderten oder im Umgang mit unzivilen Tendenzen in den eigenen Reihen. Trotzdem gibt es immer wieder Klagen von Vereinen, dass es schwieriger wird, Interesse für die ehrenamtlichen Aufgaben zu wecken. Zudem laufen kommerzielle Angebote gerade bei der jüngeren Generation den Vereinen oftmals den Rang ab. Auch die

⁵ Rucht/Roth 2008, 652.