

Hans-Josef Vogel
Bürgermeister der Stadt Arnsberg

„Engagementförderung als Pflichtaufgabe der Kommunen?“

- Vortrag im Rahmen einer Veranstaltung des Bundesnetzwerks Bürgerschaftliches Engagement in Kooperation mit der Senatskanzlei des Landes Berlin, Rotes Rathaus, 8. September 2005 -

I.

Engagementförderung als Pflichtaufgabe der Kommunen? Vorab: Auf den ersten Blick ist man geneigt, diese Frage zu verneinen. „Engagementförderung“ ist eine neue Sache – entstanden durch neue Formen bürgerschaftlichen Engagements rund um das Leitbild „Bürger-Kommune“ in den 90er-Jahren. Engagementförderung wurde natürlich von keinem Landesgesetzgeber in dieser Zeit den Kommunen als Pflichtaufgabe übertragen.

Aber was ist, wenn wir genauer hinsehen? Ich möchte mich der Fragestellung in zwei Schritten nähern, um sie beantworten zu können.

In einem ersten Schritt möchte ich die Frage historisch und prinzipiell verorten oder einordnen oder anders formuliert mit den Ordnungsprinzipien der Selbstverwaltung und Demokratie in ihrer geschichtlichen Entwicklung konfrontieren.

In einem zweiten Schritt möchte ich thesenartig das Thema der Engagementförderung vom Bürger, von der Bürgerin aus betrachten und auf der Grundlage der gewonnenen Erfahrungen mit dem Thema einige weiterführende Anregungen über die mir gestellte Frage und Einzelprojekte hinaus geben.

II.

Engagementförderung als Pflichtaufgabe der Kommunen?

Die Stadt, wie wir sie heute kennen, hat eine Doppelstruktur: Sie ist politische Kommune - d. h. politisch-administratives System - und Bürger-Kommune, d. h. bürgerschaftlicher Lebens- und Gestaltungsraum.

Betrachten wir nun den Ausgangspunkt der modernen Kommunalen Selbstverwaltung, dann ist das der bürgerschaftliche Lebens- und Gestaltungsraum, auf den die Einführung der Kommunalen Selbstverwaltung durch die preußische Städteordnung von 1808 abzielte – initiiert und gestaltet von Freiherr vom Stein.

Die „Kommunale Selbstverwaltung“ wurde also gerade eingeführt, um eine stärkere Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger an der Verwaltung des Gemeinwesens zu erreichen. Freiherr vom Stein ging es um die Aktivierung der Bürgerinnen und Bürger. Modern gesprochen um ein aktivierendes Programm.

Drei zentrale Gründe führte Freiherr vom Stein immer wieder dafür an:

- Die Stärkung des Verantwortungsbewusstseins und der Verantwortung der Bürgerschaft
- Die schnellere, bessere und ökonomische Erledigung der öffentlichen Aufgaben durch die Mitwirkung der Bürgerinnen und Bürger sowie die größere Sachnähe und Sachkunde, auch um die, wie es sinngemäß bei Stein heißt „im Aktenstaub versunkene staatliche Bürokratie aufzurütteln“
- Die Bindung der gesellschaftlichen Kräfte an den Staat und die höhere Identifikation mit dem Staat

Ursprung und Ausgangspunkt der modernen „Kommunalen Selbstverwaltung“ war also – wenn auch noch nicht demokratisch verfasst – die Engagementförderung, wie wir sie auch heute verstehen. Eine Engagementförderung, die wir unter den Bedingungen des Parteienstaates immer weniger mit Leben erfüllt haben. Im Gegenteil: Insbesondere in den letzten Jahrzehnten des 20. Jahrhunderts haben wir die Kommune als politisch-administratives System ausgedehnt sowie die Entfaltung und Gestaltung der Bürgerkommune hinten angestellt.

Das Bundesverfassungsgericht hatte demgegenüber noch in den 50er-Jahren des letzten Jahrhunderts in der Tradition des Freiherr vom Stein festgestellt: „Kommunale Selbstverwaltung bedeutet ihrem Wesen und ihrer Intention nach Aktivierung der Beteiligten für Ihre eigenen Angelegenheiten, die die in der örtlichen Gemeinschaft lebendigen Kräfte des Volkes zur eigenverantwortlichen Erfüllung öffentlicher Aufgaben der engeren Heimat zusammenschließt mit dem Ziel, das Wohl der Einwohner zu fördern“.

Besser kann man Engagementförderung auch heute nicht beschreiben. Bürger als Beteiligte, Aktivierung für ihre eigene Angelegenheiten, eigenverantwortliche Erfüllung öffentlicher Aufgaben, Gemeinwohl. Das Bundesverfassungsgericht hat damit nicht irgendeine Aufgabe der Kommune bezeichnet, sondern den Kern kommunaler Selbstverwaltung benannt.

Engagementförderung ist also nicht eine Pflichtaufgabe, die der Staat den Kommunen übertragen müsste, sondern sie ist konstitutives Element der modernen Kommunalen Selbstverwaltung, sie ist Kommunale Selbstverwaltung unter den Bedingungen demokratischer Verfassung und damit Pflichtaufgabe in einem besonderen Sinn.

Die Reformperspektive der Bürger-Kommune oder der lokalen Bürgergesellschaft führt also zu den Wurzeln der Kommunalen Selbstverwaltung zurück.

Lassen Sie mich auf diesem Hintergrund zur Ausgestaltung der Engagementförderung des bürgerschaftlichen Engagements in unseren Städten, Gemeinden und Kreisen nun einige Thesen formulieren, die zur Weiterentwicklung und Beschleunigung der Bürgergesellschaft beitragen können.

III.

1.

Die Bürgerinnen und Bürger haben ein Recht auf Teilhabe an der Gestaltung des Lokalen. Dieses Recht folgt unmittelbar aus dem Verfassungsprinzip der Kommunalen Selbstverwaltung, nicht aus dem Demokratieprinzip des Grundgesetzes, wobei in der Alltagssprache wie auch der politischen Sprache die Bereiche sich – je nach verwendeter Begrifflichkeit – überschneiden.

So werden immer wieder Bezüge von der Selbstorganisation der Bürgerinnen und Bürger, von ihrem bürgerschaftlichen Engagement zur Demokratie hergestellt.

Ullrich Beck zum Beispiel führt aus, die Frage nach den Teilhabechancen von Bürgern an ihrem eigenen Gemeinwesen berühre „die Seele der Demokratie“. Kurt Biedenkopf zum Thema: „Es geht nicht nur um die Stärkung der Demokratie, sondern es geht um ihre Überlebensfähigkeit, um ihre Existenzfähigkeit unter veränderten wirtschaftlichen, politischen, gesellschaftlichen und kulturellen Bedingungen“. ... „Die Revitalisierung der kommunalen Ebene sei „eine Reaktion auf die

Erschöpfung der Fähigkeit zentralistischer, staatlicher und bürokratischer Strukturen, mit unseren Lebensverhältnissen fachgerecht zurechtzukommen“. Und Oskar Lafontaine formulierte: „Es ist eben doch etwas anderes, ob es die Staatsbürger selber sind, die sich der öffentlichen Belange gemeinsam annähern oder ob sie ihre Interessen durch einen noch so wohlmeinenden, noch so klugen professionellen Volksvertreter vertreten lassen.“

2.

Dem Recht auf Teilhabe entspricht der Staat und seine Einrichtungen, aber auch unsere Gesellschaft und ihre Institutionen nur unzureichend. Darüber dürfen auch die vielen guten Beispiele, Projekte und Programme in so manchen Städten, Gemeinden und Kreisen nicht hinweg täuschen.

Älteren und alten Menschen wird ihr Recht auf Teilhabe am gesellschaftlichen Leben vor Ort nicht entsprochen. Ja, ihr bürgerschaftliches Engagement wird sogar immer noch eingeschränkt durch Altersgrenzen tatsächlicher und rechtlicher Art wie zum Beispiel bei der Freiwilligen Feuerwehr und durch den Gebrauch negativer Altersbilder.

Dabei liegt es im Interesse einer Stadt, ja der gesamten Gesellschaft, - gerade unter den Bedingungen des gegenwärtigen wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Wandels (Miegel spricht von einer fundamentalen „Epochenwende“) und insbesondere unter den Bedingungen der demografischen Veränderungen - die Stadt als bürgerschaftlichen Lebens- und Entfaltungsraum gezielt und möglichst breit zu entwickeln und zu fördern.

Keine der sozialen Fragen unserer Zeit kann gelöst werden, „ohne dass das bürgerschaftliche Engagement in dem Kern der Aufgabenerfüllung vordringt“ (Warnfried Dettling).

3.

Da dem Recht auf Teilhabe nur unzureichend entsprochen wird, wird das große Engagementpotenzial der Bürgerinnen und Bürger auch nicht im großen Umfang und flächendeckend aktiviert. Oder: Da das Eigeninteresse einer Stadt an der Bürger-Kommune, an ihrer eigenen Bürger-Kommune nicht vollständig erkannt wird - aus welchen Gründen auch immer - (Hierarchie-Denken, vermeintliche Machtfragen, obwohl Abgabe von Macht auch Gewinn größerer Gestaltungskraft bedeuten kann), werden die Chancen der Bürgergesellschaft nicht oder nicht genügend genutzt.

4.

Das bürgerschaftliche Potenzial zur Entfaltung zu bringen und damit das Recht auf Teilhabe am Lokalen im Sinne einer demokratisch verfassten Kommunalen Selbstverwaltung zu realisieren, stößt aber auch auf ganz praktische Schwierigkeiten zum Teil großen Umfangs.

Neue Verantwortungsräume und Verantwortungsrollen entstehen eben nicht von selbst. Sie sind auch nicht von Anfang an auf problemorientierte und produktive Kooperationen angelegt. Notwendig sind:

- neue Bilder von Gesellschaft und Stadt,
- neue Formen der Ansprache und vor allem Wert-Schätzung der Bürgerinnen und Bürger (insbesondere der Älteren),
- neue Formen der Unterstützung, der Organisation und der Netzwerkarbeit, aber auch neue Transparenz und Offenheit der Institutionen, ihrer Ziele und Programme.

Hier gibt es viele gute Beispiele, Innovationen und Vorschläge.

Bürgerinnen und Bürger habe eine genaue Vorstellung von ihrem Bürger-Engagement. Sie stellen eine konkrete Zeit von fünf bis sechs Stunden in der Woche zur Verfügung, beanspruchen zu Recht Möglichkeiten des kurzfristigen Ausstiegs aus ihrer Arbeit, wollen – wiederum zu Recht - Entscheidungskompetenz oder Mitspracherecht bei Planung und Ausführung. Es geht ja darum, zu ermöglichen, Bedeutendes leisten zu können.

Dies gilt es erst einmal zu organisieren – insbesondere dann, wenn nicht 10, 12 oder 15 Bürgerinnen mitarbeiten, sondern wenn es Hunderte und Tausende sind, die sich für ihre Stadt, für ihre lokale Lebenswelt engagieren wollen. Oder ein anderes Beispiel: Was ist denn mit der Lehrerin, die über die Pensionsgrenze hinaus wöchentlich drei Stunden Geschichte weiter unterrichten will. Seien wir ehrlich, hier stehen wir alle erst am Anfang.

5.

Ein Grundbestand der Entwicklung und der Unterstützung dieses bürgerschaftlichen Engagements in dem hier skizzierten und verorteten Sinne zählt zum Grundbestand der modernen Kommunalen Selbstverwaltung, ist Kern der Kommunalen Selbstverwaltung und damit Pflichtaufgabe der Kommunen. Sie ist sogar mehr als das. Engagementförderung ist Ziel und Grundlage der Existenz Kommunalen Selbstverwaltung.

Eine Vielzahl von Formen, Beispielen, Projekten, Maßnahmen sind in den 90er-Jahren neu entwickelt und umgesetzt worden. Sie entstanden oft in Nischen, aber in vielen Bereichen des städtischen Lebens. Sie müssen nun abgesichert und vor allem in die Fläche weiter entwickelt werden.

In den Kommunen ist eine neue ganzheitliche Engagementpolitik zu entwerfen und zu praktizieren. Dazu zählen auch neue Anforderungen an die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des öffentlichen Dienstes, die alle um den Punkt kreisen müssen, bürgerschaftliches Engagement zu ermöglichen. Und es bedarf der Öffnung der gesellschaftlichen, staatlichen und kommunalen Institutionen.

6.

Lassen Sie mich abschließend an dieser Stelle drei weiterführende Anregungen geben:

(1) Das Thema „Bürgergesellschaft“ und „Bürgerkommune“ muss in den Programmen der politischen Parteien verankert werden – und zwar als Reformperspektive der kommenden Jahre. Dies kann nicht – wie heute bei Parteien üblich – durch Sprachregelung von oben erfolgen, sondern bedarf eines dialogorientierten, gründlichen Prozesses der Willensbildung innerhalb der politischen Parteien – von Grund auf und aus.

Ein Blick in die Parteiprogramme zur Bundestagswahl am 18. September 2005 bestätigt diese Notwendigkeit. In den Wahl- oder Regierungsprogrammen von CDU/CSU, SPD, Bündnis 90/Die Grünen und FDP ist das Thema Bürgergesellschaft oder Bürger-Kommune nicht Teil der jeweiligen großen Reformperspektive.

Entweder wird das Thema überhaupt nicht erwähnt (Union) oder nur noch als Erklärungsverstück (SPD) oder reduziert auf die allgemeinen Bürgerrechte (FDP) oder als Einmischung erwünscht (Bündnis 90/Die Grünen) oder im Zusammenhang mit dem Ausbau formeller direktdemokratischer Beteiligungsverfahren (Die Linke.PDS) genannt. Die kommunalpolitischen Programme der politischen Parteien sind 20 und mehr Jahre alt und kennen die Reformperspektive der Bürger-Kommune nicht - mit Ausnahme der PDS, was sich aus dem Alter dieser Partei ergibt.

(2) Der „aktivierende“ Staat (Bund und Länder) sollte im Rahmen seiner Förderpolitik als Zuschussgeber Anreize für neue Formen von bürgerschaftlichem Engagement und seiner Unterstützung schaffen, um die Kräfte der Bürgergesellschaft auch für vom Staat gewünschte Problemlösungen zu mobilisieren (ganz im Sinne der Ursprungskonzeption des Freiherr vom Stein).

Kommunale Eigenanteile bei Projektfinanzierungen durch EU, Bund und Land sollten durch bürgerschaftliches Engagement ersetzt werden können. Das wäre eine ganz neue Form von Private-Public-Partnership.

(3) Lokale Selbstorganisations- oder auch Demokratiebilanzen wie in skandinavischen Ländern oder wie in Deutschland in Nürtingen können die bürgerschaftlichen Ressourcen, das Engagementpotenzial, das Wissen der Kooperationsbereitschaft, den Stand des bürgerschaftlichen Engagements, die Netzwerke und deren Entwicklung regelmäßig darstellen.

Dadurch ergibt sich eine neue Dynamik für Bürgerengagement, aber auch für die Öffnung von Verwaltung, Politik und lokal wirkenden Institutionen, die dadurch wieder auch zu Angelegenheiten der Bürgerinnen und Bürger werden.

Leitfragen in einer solchen Bilanz können sein: Welche Möglichkeiten bestehen zur Übernahme von Verantwortung in unserer Stadt? Wie werden sie tatsächlich genutzt? Welche Verbesserungen sind möglich? Wie und durch wen wird die Selbstorganisation der Bürgerinnen und Bürger unterstützt und gefördert?

IV.

Was aber ist nötig, eine Pflichtaufgabe nicht nur als Pflicht, sondern als Herausforderung zu begreifen und anzugehen? Nötig ist die Kunst, so viele Menschen wie möglich zur Gestaltung einer besseren Zukunft zu ermutigen und ihnen dazu die Werkzeuge zur Verfügung zu stellen. Das ist die Reformperspektive, die wir brauchen.

Denn - und ich wiederhole es: Keine der sozialen Fragen unserer Zeit kann gelöst werden, „ohne dass das bürgerschaftliche Engagement in dem Kern der Aufgabenerfüllung vordringt“ (Warnfried Dettling).