

Koproduktion in Deutschland – über die Einbeziehung der Bürgerinnen und Bürger in kommunale Leistungen

Alexander Koop • Elisabeth Pfaff

In Deutschland verfügen wir neben vielfältigen sozialstaatlichen Leistungen über eine lebendige Zivilgesellschaft. Egal ob es um die Betreuung älterer Menschen, die Erziehung von Kindern oder die Hilfe für Kranke oder Benachteiligte geht – überall lassen sich engagierte Menschen finden. Doch wie arbeiten Kommunalverwaltung, gemeinnützige Organisationen und Bürgerinnen und Bürger zusammen? Inwieweit werden Engagierte, Adressaten und ihre Angehörigen in die Entscheidung, Planung und Umsetzung kommunaler Leistungen eingebunden? Und wie können wir die Einbeziehung und Beteiligung verbessern? Diese Fragen stellten wir in der Studie »Koproduktion in Deutschland«. Die Ergebnisse zeigen: Es lassen sich viele Einzelbeispiele erfolgreicher Koproduktion finden, aber von einer systematischen Zusammenarbeit und Einbeziehung lässt sich derzeit (noch) nicht sprechen.

Der Ausgangspunkt der Studie: Neue Herausforderungen für Zivilgesellschaft und Kommunen

In den Diskussionen um den demographischen Wandel wird vielfach angenommen, dass die staatlichen Mittel nicht reichen, um eine adäquate Versorgung in Zukunft sicherzustellen. Entsprechend fällt der Blick auf die Zivilgesellschaft, die eine stärkere Rolle einnehmen müsse. Dieser Gedanke wirft jedoch ein falsches Licht auf das Engagement der Bürgerinnen und Bürger. Sie erscheinen hier als nicht ausgeschöpftes Potenzial, als Ressource, die es zu aktivieren gilt. Die Menschen in unserer Gesellschaft sind jedoch bereits sehr aktiv. Sie engagieren sich vielfältig, individuell und in mehr als 600.000 Initiativen und Organisationen. Dabei erbringen sie einen Großteil sozialer Leistungen selbst und stärken zudem den gesellschaftlichen Zusammenhalt.

Die Frage ist daher nicht, ob und inwieweit Zivilgesellschaft staatliche Aufgaben übernehmen oder ergänzen könnte. Die Frage lautet, wie beide Sektoren zusammenarbeiten können, um sich gegenseitig zu unterstützen. Denn Zivilgesellschaft und Sozialstaat unterliegen beide dem gesellschaftlichen Wandel, der für beide eine Reihe von Herausforderungen mit sich bringt. Die Bevölkerung wird älter, Familienverbände kleiner und die soziale Spaltung größer, wodurch staatliche Aufgaben zunehmen. Gleichzeitig steigen die Anforderungen an Mobilität und Flexibilität im Beruf, so dass ein langfristiges Engagement und die Erfüllung von verantwortlichen Positionen in gemeinnützigen Organisationen schwieriger werden. Vor allem großen gemeinnützigen Organisationen und Vereinen bereitet es zunehmend Probleme, Nachwuchs für ehrenamtliche Leitungspositionen zu begeistern.

Dabei kann die Frage nach mehr Kooperation durchaus verwundern, denn Staat und Zivilgesellschaft sind im korporatistischen Wohlfahrtssystem Deutschlands vielfältig ineinander verflochten. So wird ein Großteil der sozialen Leistungen durch den Sozialstaat finanziert, aber von der Zivilgesellschaft erbracht. Dennoch scheint sich die Abstimmung untereinander immer mehr im zunehmenden Wettbewerb aufzulösen. Gilt das jedoch auch für die Bürgerinnen und Bürger? Werden sie in die Entscheidung, Planung und Bewertung von kommunalen Leistungen einbezogen? Und könnte eine stärkere Einbeziehung und Beteiligung die Zusammenarbeit aller Beteiligten fördern und bei der Lösung der Herausforderungen im Wandel von Staat und Zivilgesellschaft helfen? Dies sind die Fragen, denen wir mit der vorliegenden Studie nachgegangen sind.

Die von Governance International durchgeführte Studie besteht aus drei Teilen: Der erste Teil umfasst elf Fokusgruppengespräche mit Mitarbeitenden von Verwaltung und gemeinnützigen Organisationen. Im Anschluss wurde eine repräsentative Bürgerbefragung durch TNS Emnid durchgeführt. Als dritter Teil wurden Fallstudien zur Koproduktion im Ausland erstellt. Der Fokus der Studie liegt dabei auf den Bereichen der Unterstützung jüngerer und älterer Menschen. Die Kernergebnisse lauten wie folgt:

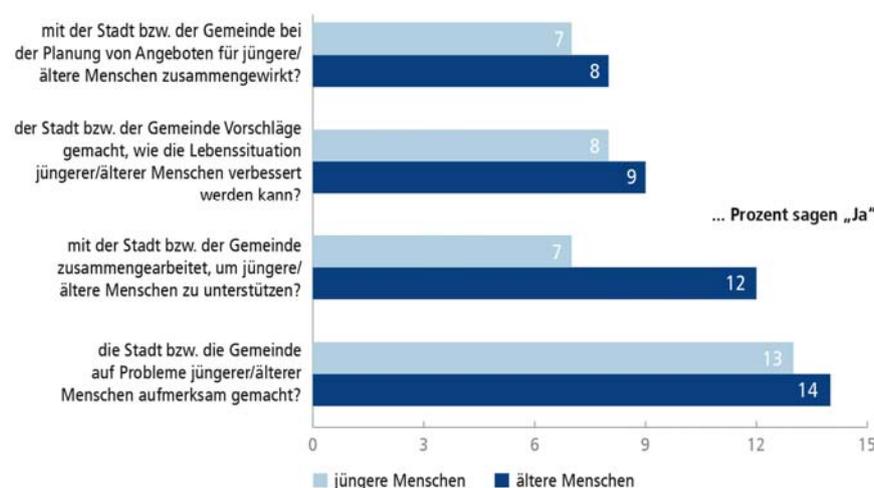
I. Koproduktion findet derzeit eher vereinzelt statt – nur ein kleiner Teil der Bürgerinnen und Bürger wird einbezogen

Die Ergebnisse der Befragung der Bürgerinnen und Bürger machen es deutlich: Nur sieben bis zwölf Prozent der Befragten geben an, mit ihrer Stadt bzw. Kommune schon einmal zusammengearbeitet zu haben, um junge oder ältere Menschen zu unterstützen. Aus den Fokusgruppen hat sich dazu ergeben, dass zwar viele kleine Projekte und Modelle angeschoben und gefördert werden, es aber keine systematische Form der Einbeziehung gibt. Letztlich wird nur ein kleiner Teil der Bürgerinnen und Bürger bei der Planung und Umsetzung kommunaler Leistungen beteiligt. Der Großteil der Bevölkerung wird jedoch nicht erreicht.

Das Ausmaß von Koproduktion auf kommunaler Ebene zur Verbesserung der Lebenssituation Jugendlicher und älterer Menschen

Angaben in Prozent

Haben Sie in den letzten 12 Monaten in Ihrer Freizeit ...



Quelle: eigene Darstellung

BertelsmannStiftung

II. Koproduktion geschieht hauptsächlich als Mit-Umsetzen – Beteiligung und Engagement werden selten zusammengedacht

In allen betrachteten Bereichen zeigt sich im Grunde dasselbe Bild: Die Bürgerinnen und Bürger werden vor allem in die Umsetzung und zum Teil in die Planung von Maßnahmen eingebunden. Die Entscheidung und Evaluation kommunaler Leistungen findet hingegen nur selten gemeinsam mit den Anspruchsgruppen, Angehörigen oder freiwillig Engagierten statt. Dies kann dazu führen, dass Aktivitäten in der Zivilgesellschaft bei der Entscheidung von übergreifenden Maßnahmen und die Bedürfnisse der Bürgerinnen und Bürger nicht berücksichtigt werden. Die Zivilgesellschaft wird damit auf eine rein ausführende Rolle reduziert, wodurch eine wirkungsorientierte Zusammenarbeit erschwert und Kompetenzen der Bürgerinnen und Bürger in der Entwicklung von Prioritäten und Lösungen ignoriert werden.

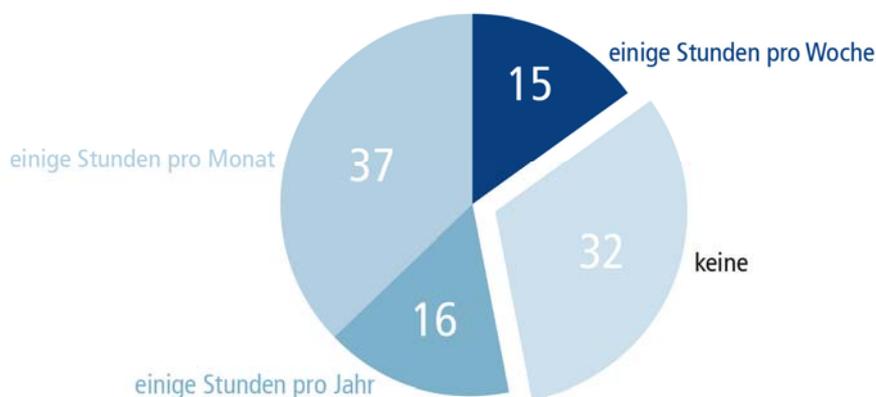
III. Die Gesellschaft ist sehr aktiv – stärkere Zusammenarbeit und Einbeziehung wird gewünscht

Mehr als die Hälfte der Bürgerinnen und Bürger hat in den letzten zwölf Monaten junge oder ältere Menschen beratend oder durch Unternehmungen – z. B. Hausaufgabenhilfe oder Einkaufen – unterstützt. Während dabei Jugendliche zu 66 Prozent auch außerhalb der eigenen Familie unterstützt werden, geschieht dies für Ältere mit 52 Prozent hauptsächlich innerhalb der eigenen Familie. Zudem ist die Bereitschaft sehr groß, sich noch stärker als bisher zu engagieren. So wären ca. 40 Prozent der Befragten bereit, sich mindestens mehrere Stunden pro Monat zusätzlich für Jugendliche oder Ältere zu engagieren. Etwa die Hälfte der Befragten würde sich jedoch eine stärkere Einbeziehung durch öffentliche Einrichtungen wünschen. In Bezug auf Ältere hat diesen Wunsch etwa ein Drittel.

Die Potenziale von Koproduktion zur Unterstützung von Jugendlichen

Angaben in Prozent

Wieviel Freizeit wären Sie bereit, künftig aufzubringen, um außerhalb Ihrer Familie Jugendlichen zu helfen?



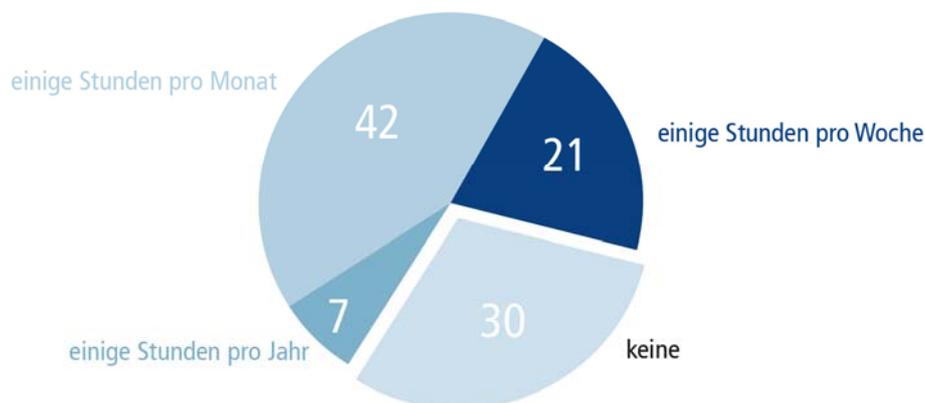
Quelle: eigene Darstellung

BertelsmannStiftung

Die Potenziale von Koproduktion zur Unterstützung von älteren Menschen

Angaben in Prozent

Wieviel Freizeit wären Sie bereit, künftig aufzubringen, um außerhalb Ihrer Familie älteren Menschen zu helfen?



Quelle: eigene Darstellung

BertelsmannStiftung

IV. Das Potenzial von Koproduktion wird erkannt – bessere Wahrnehmung und Ausgestaltung durch Führungskräfte und Politik ist nötig

Das Potenzial von Koproduktion wird von Seiten der Mitarbeitenden der Verwaltung und der freien Träger als hoch eingestuft. Über 80 Prozent der befragten Fokusgruppen-Teilnehmenden sehen in Koproduktion ein Mittel für bessere Prioritätensetzung, innovative Lösungen und Qualitätsverbesserungen. Hürden gibt es jedoch aus Sicht der Teilnehmenden vor allem bei der Politik und bei Führungskräften. So nimmt ein ebenso großer Anteil der Befragten an, dass Verwaltungsmitarbeitende nicht darauf bedacht sind, die aktive Mitarbeit von Bürgerinnen und Bürgern zu fördern und Führungskräfte nicht verstehen, wie diese Einbindung im Rahmen der existierenden Strukturen gestaltet werden kann. Daher müssen gewisse Voraussetzungen zur Förderung von Koproduktion in der Kommune geschaffen werden, die nach Auffassung der Fokusgruppen-Teilnehmenden in einer Koordination bestehen sollte. Diese kann Prozesse anstoßen und in Gang halten, wobei die Frage der Finanzierung gestellt, aber offen geblieben ist.

V. Erste Projekte im Ausland zeigen Wirkung – Erfolgsfaktoren und Lernpotenzial für die weitere Entwicklung in Deutschland

Drei Fallstudien aus Großbritannien und den Niederlanden zeigen: Wirkungsvolle Koproduktion benötigt eine breite Unterstützung durch Politik, Verwaltung, Gesellschaft und freie Träger. Sie sollte transparent und auf den Erfahrungen und den Fähigkeiten der Zivilgesellschaft aufbauen. Bürgerinnen und Bürger benötigen mehr Raum für Partizipation, z. B. durch häufigere Begegnungen mit Entscheidungsträgern im Alltag. Gleichwohl gibt es nicht den »einen Weg« zum Ziel: Koproduktion sollte kreativ gestaltet werden – sei es durch eine flexible Anpassung an die örtlichen Begebenheiten oder das Nutzen von sozialen Netzwerken. Auch benötigen alle Beteiligten Mut zu Fehlschlägen im Sinne von »Fail early, fail fast, fail cheap« (dt.: »Scheitere früh, schnell und billig«), damit positive Lernprozesse ermöglicht werden.

Fazit

Die Studie erlaubt uns, einige wichtige Schlüsse zu ziehen: Anhand der vorhandenen Beispiele und der Bereitschaft seitens der Bürgerinnen und Bürger lässt sich zeigen, dass Koproduktion ein hohes Potenzial hat, eine Reihe von kommunalen Probleme zu mindern. Genau dies gelingt derzeit jedoch nur im Rahmen von einzelnen Projekten oder in abgesonderten Bereichen, für die Mittel auf zumeist begrenzte Zeit verfügbar sind.

Für eine Etablierung braucht es einen Umbau von Strukturen, sowohl im Bereich der Finanzierung von Koordinationsaufgaben als auch der Förderung und Schaffung von Freiräumen, aus denen Koproduktion entstehen kann. Dies bedingt zunächst zusätzliche Mittel bereitzustellen und Entscheidungsräume zu öffnen – bringt aber auf mittelfristige Sicht einen deutlichen Mehrwert. Dabei müssen wir aber auch unsere Wahrnehmung auf die Adressaten von Leistungen und auf die Zivilgesellschaft anpassen: Sie sind weder reine Empfänger von Leistungen noch eine planbare Ressource sondern eigenständige Handelnde, die partnerschaftlich eingebunden werden wollen. Wie dies funktionieren kann, ist inzwischen aus zahlreichen Beispielen im In- und Ausland ersichtlich.

Anmerkungen

Die komplette Studie finden Sie zum Download unter: www.synergien-vor-ort.de

Autor/in

Alexander Koop ist Projektmanager bei der Bertelsmann Stiftung und leitet das Projekt Synergien vor Ort, das sich mit neuen Formen der Zusammenarbeit zwischen Verwaltung und Zivilgesellschaft auseinandersetzt. Zuvor hat Herr Koop das Projekt kommunale Bürgerbeteiligung geleitet.

Elisabeth Pfaff ist Projektmanagerin bei der Bertelsmann Stiftung im Projekt Synergien vor Ort. Während ihres Studiums der Osteuropastudien an der LMU München und der Universität Regensburg widmete sie sich dem Thema Demokratie und Zivilgesellschaft in postkommunistischen Staaten.

Kontakt

Alexander Koop
Bertelsmann Stiftung
Carl-Bertelsmann-Straße 265
33311 Gütersloh
Tel. (05241) 81 81 377

Fax. (05 241) 81 68 13 77

E-Mail: alexander.koop@bertelsmann-stiftung.de

www.beteiligungskompass.org

Elisabeth Pfaff

E-Mail: elisabeth.pfaff@bertelsmann-stiftung.de

Redaktion

Stiftung Mitarbeit

Redaktion eNewsletter Wegweiser Bürgergesellschaft

Eva-Maria Antz, Ulrich Rüttgers

Ellerstr. 67

53119 Bonn

E-Mail: newsletter@wegweiser-buergergesellschaft.de