

Mit einer aktiven Bürgerschaft zur Bürgerkommune

Zur sinnvollen Verknüpfung von Beteiligung und Engagement und den Mühen der Ebene

Dieter Schöffmann

Aktive Bürgerschaft – Plädoyer für ein breites und integriertes Verständnis

Die Expertenkommission für den Zweiten Engagementbericht der Bundesregierung empfiehlt einen weiten Begriff von »Engagement« – auch im Sinne einer vielfältig »aktiven Bürgerschaft« und verweist zu Recht auf Zusammenhänge zwischen Bürgerbeteiligung bzw. Partizipation einerseits und dem bürgerschaftlichen Engagement im Sinne von »Freiwilligenengagement«, »Freiwilligenarbeit« oder »Ehrenamt« andererseits (BMFSFJ 2017):

»Freiwilliges Engagement und politische Partizipation stehen konzeptuell und empirisch in einem Zusammenhang. [...] Wer politisch partizipiert, wird sich mit größerer Wahrscheinlichkeit auch freiwillig engagieren.« (BMFSFJ 2017, Empfehlung 31)

»Engagement für die kommunale Daseinsvorsorge [...] ist nicht zu trennen von Mitsprache und Mitentscheiden. Einzelne oder Gruppen, die zur Ausgestaltung des örtlichen und kommunalen Lebensumfeldes beitragen und Mitverantwortung übernehmen, haben einen Anspruch darauf, hinsichtlich Art und Form der örtlichen Daseinsvorsorge mitzusprechen und mitzuentcheiden. In diesem Sinne sind Engagement und Partizipation zwei Seiten einer Medaille und müssen zusammengedacht werden.« (BMFSFJ 2017, Empfehlung 43)

Die Expertenkommission stellt aber auch fest, dass in der aktuellen Praxis »Engagement in Form der Leistungsbeteiligung und Selbstorganisation der Bürger und Bürgerinnen« und »Bürgerbeteiligung an öffentlichen Debatten und Verfahren der Vorbereitung von Entscheidungen von Rat und Verwaltung« zumeist getrennt gesehen und betrieben werden (BMFSFJ 2017, Empfehlung 48).

Wer sich in unterschiedlichen kommunalpolitischen Zusammenhängen oder auch in Netzwerken wie dem Netzwerk Bürgerbeteiligung einerseits und dem Bundesnetzwerk Bürgerschaftliches Engagement andererseits bewegt, wird diese praktizierte gedankliche Trennung von eigentlich Verwobenem immer wieder beobachten können. Und auch dort, wo immer wieder und schon lange die Verbindungen als Anforderungen formuliert werden, diffundieren diese Bestrebungen dann doch wieder im Laufe der Zeit auseinander – wie das Beispiel Köln zeigt.

Von der Idee zur Wirklichkeit – vom Text zur Tat – Erfahrungen in Köln

In Köln wurden schon recht früh die Verbindungen zwischen Partizipation an kommunalen Entscheidungsprozessen einerseits und Freiwilligen- bzw. Bürgerengagement im Sinne der praktischen »Ko-Produktion« von sozialen, kulturellen oder anderen Leistungen andererseits thematisiert. Im Folgenden möchte ich diese Entwicklung der letzten 15 Jahre skizzenhaft nachzeichnen und kommentieren, um die Herausforderungen darzustellen, die sich aus dieser Forderung ergeben.

In den Jahren 2002 bis 2004 fanden zwei teilweise parallel verlaufende Prozesse statt, in deren Rahmen die Verbindung von Partizipation und Freiwilligenengagement benannt wurde: Der Leitbildprozess »Köln 2020«, dessen Ergebnisse 2003 veröffentlicht wurden (Stadt Köln 2003) und die mit breiter Beteiligung erfolgte Erarbeitung eines Konzeptes für das »Kölner Netzwerk Bürgerengagement« (KNBE), das 2004 veröffentlicht wurde (Stadt Köln 2004).

Im Leitbild heißt es: »Köln nutzt die vielfältigen Kompetenzen seiner Bürgerinnen und Bürger im Rahmen einer umfassenden Bürgerbeteiligung. Köln fördert und würdigt öffentlich das freiwillige Engagement.« Dies findet in dem KNBE-Konzept seine Entsprechung, wenn dort mit den Leitzielen u.a. angestrebt wird, dass »mehr Bürgerinnen, Bürger [...] sich bürgerschaftlich [engagieren] und [...] sich damit an der Erledigung wichtiger gesellschaftlicher Aufgaben« und »an wichtigen öffentlichen Entscheidungsprozessen« beteiligen.

Vor diesem Hintergrund wurden im Dezember 2006 dem Rat Empfehlungen zur Verbesserung der Bürgerbeteiligung vorgelegt, welche dieser mit einem Prüfauftrag an die Verwaltung weiter reichte. Mit Verweis auf die damals schwierige Haushaltslage wurden jedoch »keine vorgeschlagenen Maßnahmen zur Verbesserung der Bürgerbeteiligung und Bürgerinformation umgesetzt« (1).

Damit war das Thema einer Intensivierung der Bürgerbeteiligung vom Tisch. Im Jahr 2008 näherte sich das KNBE dem Thema »Partizipation« aus einer anderen Perspektive, nämlich aus der der freiwillig Engagierten in gemeinnützigen Organisationen. In den »Leitlinien zum bürgerschaftlichen Engagement«, die vom Rat unterstützend zur Kenntnis genommen wurden (KNBE 2009), wird eingefordert, dass die »Tätigkeitsfelder des bürgerschaftlichen Engagements« von den beteiligten Engagierten definiert und über die Art und Weise der Zusammenarbeit zwischen Freiwilligen und Hauptamtlichen gemeinsam entschieden wird. Von den gemeinnützigen Organisationen als Träger des Freiwilligenengagements wurde gefordert, dass sie für die Engagierten die entsprechenden Mitsprache- und Beteiligungsmöglichkeiten entwickeln und verwirklichen und so demokratische Strukturen für das Engagement schaffen. Eine solche innerorganisatorische Demokratie für die freiwillig Engagierten ist nicht überall selbstverständlich. Ist sie gegeben, kann sie die Engagierten (zusätzlich) befähigen und ermutigen, sich auch an der Beratung und Entscheidung über öffentliche Angelegenheiten zu beteiligen.

Stuttgart 21 und einige Ereignisse in Köln brachten das Thema »Bürgerbeteiligung« nach einigen Jahren erneut auf die Tagesordnung: Die Kölner Freiwilligen Agentur e.V. veranstaltete aus diesem Anlass gemeinsam mit »Mehr Demokratie e.V.« und der Kölner Bürgerstiftung mehrere Diskussionsveranstaltungen mit Bürgerinitiativen, an deren Ende ein im Oktober 2012 veröffentlichtes Positionspapier stand (KFA u.a. 2012), das ebenfalls von einem breiten und integrierenden Verständnis von Engagement

geprägt war. Zur gesamten Spannweite der Bürgerbeteiligung gehörten für diese Akteure »Beteiligungsverfahren«, »Demonstrationen«, »ziviler Ungehorsam«, »konstruktive Aktionen« sowie das »freiwillige[...] Engagement, bei dem Ehrenamtliche in gemeinnützigen Einrichtungen, Vereinen und Initiativen mitarbeiten«.

Diese Initiative von bürgerschaftlich Engagierten führte schließlich dazu, dass sich der Rat in seinem Beschluss vom 17. Dezember 2013 dafür aussprach, »Bürgerbeteiligung in Köln systematisch fort zu entwickeln«. Er beauftragte die Verwaltung, hierzu Empfehlungen zu erarbeiten. Diese mündeten schließlich in den Ratsbeschluss vom 5. Mai 2015, dass Leitlinien zur Bürgerbeteiligung erarbeitet werden sollen. Dieser Erarbeitungsprozess wurde im Sommer 2015 begonnen und hält noch an.

Aus den oben genannten Bürgerinitiativ-Veranstaltungen hatte sich in der Zwischenzeit das (Bürgerinitiativen-)Netzwerk »Köln mitgestalten« gegründet, das sich sehr engagiert in die Erarbeitung der Beteiligungsleitlinien einbringt. Interessant ist, dass dieses neue Netzwerk das noch im Positionspapier von 2013 formulierte breite Engagementverständnis und die Bedeutung des Zusammenhangs von Beteiligung und Engagement anscheinend vergessen hat. In seinem Positionspapier vom 20.3.2014 (www.koelnmitgestalten.de) werden nur noch verfahrens- und instrumentenmäßige Aspekte der Bürgerbeteiligung behandelt. Diese verengte Position ist repräsentativ für das gesamte Arbeitsgremium, das zur Erarbeitung der Leitlinien für Bürgerbeteiligung eingerichtet wurde (2). Selbst die Vertreter/innen des KNBE in diesem Arbeitsgremium haben – bis zu einem Vertreterwechsel im September 2017 – nicht zur Berücksichtigung einer erweiterten Perspektive beigetragen.



Leitziel – Zukunftsfähigkeit der Stadt Köln

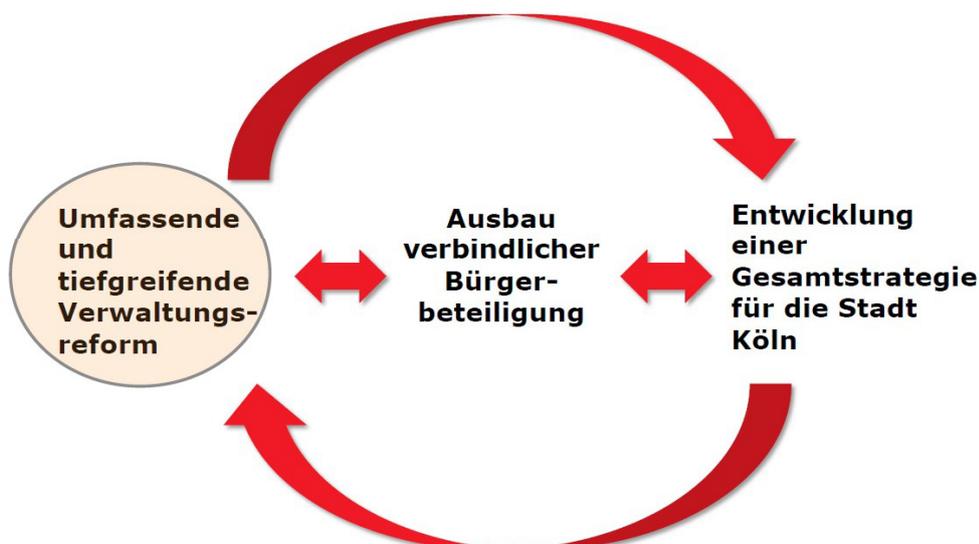


Abbildung
1 / ©
Stadt Köln

Es ist schon richtig, dass Beteiligungsleitlinien im Wesentlichen auf Verfahrens- und Strukturfragen der Bürgerbeteiligung fokussieren. Aber spätestens dann, wenn es um die Benennung der Mitwirkungs- und Einflussmöglichkeiten der Menschen in Köln geht, sollte es eine umfassendere Perspektive geben. Diese fehlt allerdings im zurzeit vorliegenden Leitlinienentwurf. Unter der Überschrift »Es gibt viele Möglichkeiten für politisches Engagement« werden hier nur die Optionen »Wählen«, »Bürgerbegehren und Bürgerentscheide« sowie die Teilnahme an »angebotenen Verfahren der Öffentlichkeitsbeteiligung« genannt (ZebraLog 2017, 11). Kein Wort von den Möglichkeiten des selbstermächtigten, ko-produktiven bzw. freiwilligen Engagements im weiteren Sinne – wie es, wie eingangs dargestellt, nicht nur die Expertenkommission zum Zweiten Engagementbericht der Bundesregierung empfiehlt, sondern in den Vorjahren in Köln auch schon in zahlreichen Konzepten und Beschlüssen thematisiert wurde. Und auch kein Wort von den Möglichkeiten des politischen Engagements in Parteien, gemeinnützigen Organisationen oder Bürgerinitiativen, die alle über eine punktuelle Beteiligung an kommunalen Entscheidungen hinausgehen.

Strategische Prozesse und aktive Bürgerschaft

Schließlich scheint sich diese verengte Sichtweise auch darin niederzuschlagen, wie die Stadtspitze die Verbindung zweier strategischer Prozesse mit der Bedeutung einer aktiven Bürgerschaft thematisiert. Bei den beiden Prozessen handelt es sich um die aktuell stattfindende »umfassende und tiefgreifende Verwaltungsreform« und die »Entwicklung einer Gesamtstrategie für die Stadt Köln«. In den Präsentationen zu diesen Prozessen wird als ein wesentliches verbindendes Element der »Ausbau verbindlicher Bürgerbeteiligung« thematisiert (siehe Abbildung 1). Dies ist nicht verkehrt – aber nicht ausreichend.

Der Mangel wird deutlich, wenn man sich die Themenfelder für die Stadtstrategie 2030 anschaut (siehe Abbildung 2). Unter dem Leitziel »Leistungsstarkes Köln« sollen in einem partizipativen Prozess die Ziele und Maßnahmen für ein »urbanes«, »produktives«, »vernetztes« und »offenes Köln« erarbeitet werden. Beim Themenfeld »Offenes Köln« geht es u.a. um die »sozialen Erfordernisse von Teilhabe- und Zugangsmöglichkeiten«, um »Integration« u.a.m. (3).

Dies ist ein Themenfeld, bei dem Mitreden und Mitentscheiden der (betroffenen) Menschen notwendig sind – dies ist aber nicht genug. Hier ist auch das praktische Mittun, die praktische Mit-Verantwortung für die Entwicklung der Stadt und des Quartiers gefordert, wie es sich in dem Freiwilligenengagement innerhalb oder außerhalb gemeinnütziger Organisationen und Initiativen zeigt. In der Umkehrung der eingangs zitierten Empfehlung des Zweiten Engagementberichts sollte es hier heißen:

Mitsprache und Mitentscheiden in der kommunalen Daseinsvorsorge ist nicht zu trennen vom Engagement zum Beispiel in Form von »sorgenden Gemeinschaften« (4) oder Initiativen für Integration oder in der Jugendarbeit.

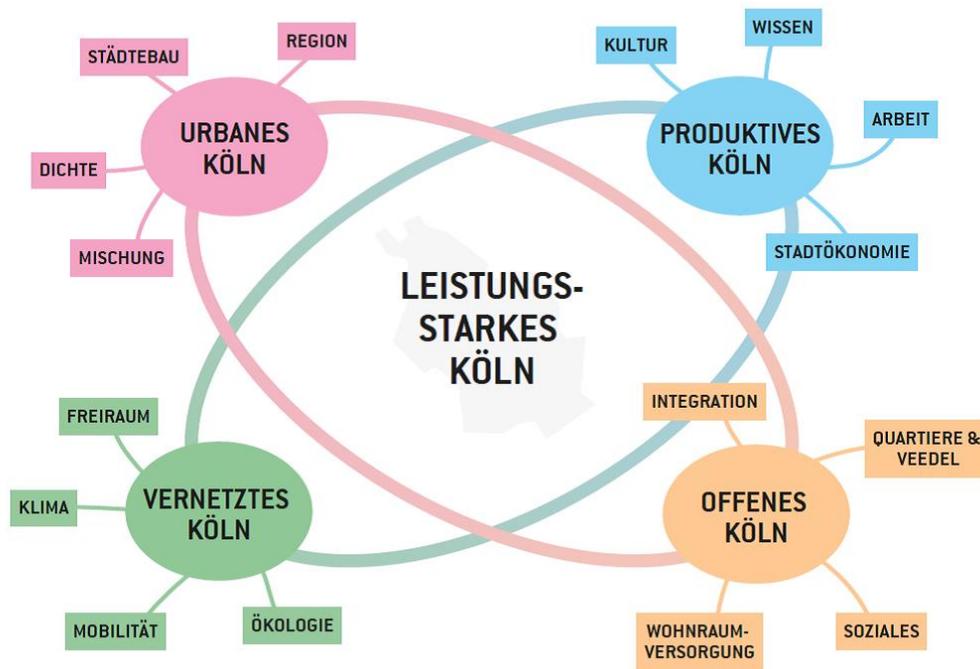


Abbildung 2 / © Stadt Köln

Resümee

Rückblickend lässt sich feststellen, dass ein umfassendes bzw. integratives Engagementverständnis immer dann thematisiert und formuliert wurde, wenn Vertreterinnen und Vertreter dieser unterschiedlichen Engagementperspektiven gemeinsam daran beteiligt waren. Damit ist fraglich, ob es bei allen Beteiligten tatsächlich dieses gemeinsame umfassende Verständnis gegeben hat bzw. gibt oder ob nur jeder und jede mit seiner und ihrer Sichtweise berücksichtigt werden sollte. Jedenfalls lässt sich bis heute nicht beobachten, dass diejenigen aus Bürgerinitiativen, Politik und Verwaltung, die sich mit dem Thema »Bürgerbeteiligung« befassen, von sich aus auf das umfassendere Engagementverständnis kommen bzw. die andere Seite der Medaille aktiver Bürgerschaft mit in den Blick nehmen.

Hier werden in Zukunft vermehrt zwei Arten des Dialogs zu führen sein: Zum einen der Dialog zwischen den Protagonistinnen und Protagonisten der »Bürgerbeteiligung« einerseits und des »bürgerschaftlichen bzw. freiwilligen Engagements« andererseits. Zum anderen der interne Dialog auf jeder Seite der Medaille der Art, wie viel Partizipation das Freiwilligenengagement erfordert bzw. wie viel Freiwilligenengagement von Beteiligten möglich ist bzw. eingefordert werden kann. Also z.B.:

- Keine Sonntagsrede von Politik oder Verwaltung über den wichtigen Beitrag der vielen Engagierten zum Zusammenhalt der Stadtgesellschaft, ohne sie werktags an der Ausgestaltung der Ziele und Rahmenbedingungen des Engagements zu beteiligen.
- Eine »Kultur der Bürgerbeteiligung« wird in einer Stadt wie Köln nur rudimentär entstehen bzw. erhalten bleiben, wenn es keine vielfältigen und kraftvollen Bürgerinitiativen gibt. Und Bürgerinitiativen existieren nur so lange, wie sich Menschen für sie im Sinne des Freiwilligenengagements einsetzen, praktische Aufgaben übernehmen, Kompetenzen entwickeln, mit langem Atem Ziele verfolgen und Barrieren überwinden.

Anmerkungen

(1) <http://www.stadt-koeln.de/leben-in-koeln/soziales/ehrenamt-engagement/koelner-netzwerk-buergerengagement/buergerbeteiligung-koeln> (17.2.2018)

(2) Infos zum Arbeitsgremium: <http://www.stadt-koeln.de/politik-und-verwaltung/mitwirkung/leitlinien-buergerbeteiligung/gremium> (17.2.2018)

(3) <http://www.stadt-koeln.de/politik-und-verwaltung/stadtentwicklung/koelner-perspektiven-2030/der-prozess> (17.2.2018)

(4) Die Perspektive der »Sorgenden Gemeinschaften« wird im 7. Altenbericht der Bundesregierung empfohlen und ausführlich beschrieben: Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend: Sorge und Mitverantwortung in der Kommune. Erkenntnisse und Empfehlungen des Siebten Altenberichts. Berlin, 2017

Literatur

- BMFSFJ 2017: BMFSFJ (Hrsg.): Bericht der Sachverständigenkommission an das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend für den Zweiten Engagementbericht »Demografischer Wandel und bürgerschaftliches Engagement: Der Beitrag des Engagements zur lokalen Entwicklung« Freiburg im Breisgau, im April 2016
- BMFSFJ 2017a: Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend: Sorge und Mitverantwortung in der Kommune. Erkenntnisse und Empfehlungen des Siebten Altenberichts. Berlin, 2017
KNBE 2009: Kölner Netzwerk Bürgerengagement (Hrsg.): Leitlinien zum bürgerschaftlichen Engagement in Köln. Köln 2009.
- KFA u.a. 2012: Kölner Freiwilligen Agentur e.V., Mehr Demokratie e.V. & Kölner Bürgerstiftung (Hrsg.): Positionspapier Bürgerbeteiligung in Köln - erarbeitet von Vertreter/innen Kölner Bürgerinitiativen im Rahmen zweier Workshops am 6. September und 24. Oktober 2012. Köln 2012.

- Speth 2015: Speth, Rudolf: Politische Beteiligung: Lage und Trends. OBS-Arbeitspapier 16. Frankfurt a.M. (Otto Brenner Stiftung).
- Stadt Köln 2003: Leitbild Köln 2020. Das Leitbild für Kölns Weg in die Zukunft.
- Stadt Köln 2004: Kölner Konzept zur Förderung Bürgerschaftlichen Engagements.
- ZebraLog 2017: Entwurf Leitlinien für Öffentlichkeitsbeteiligung in Köln (mit Quellenangaben). Entwurf 2 - Stand: 2. November 17.

Autor

Dieter Schöffmann, Inhaber von VIS a VIS Beratung – Konzepte – Projekte, Köln. Mit seiner Firma berät der Autor Kommunen, gemeinnützige Organisationen und Unternehmen bei der Entwicklung und Etablierung von Engagement(förder)strategien und –programmen. Persönlich ist der Autor kommunal engagiert als Sachkundiger Einwohner im Ratsausschuss für Anregungen und Beschwerden (kommunaler Petitionsausschuss), als Sprecher des Kölner Grünen Arbeitskreises BürgerInnen-Stadt, als Mitglied der Steuerungsgruppe des Kölner Netzwerk Bürgerengagement und als stellvertretendes Mitglied im Arbeitsgremium zur Erarbeitung von Leitlinien für Bürgerbeteiligung für Köln. VIS a VIS ist aktives Mitglied im Bundesnetzwerk Bürgerengagement (www.b-b-e.de) und im Netzwerk Bürgerbeteiligung (www.netzwerk-buergerbeteiligung.de)

Kontakt

Dieter Schöffmann

Köln

Email: post@visavis-wirkt.de

www.visavis-wirkt.de

Redaktion eNewsletter

Netzwerk Bürgerbeteiligung

c/o Stiftung Mitarbeit

Redaktion eNewsletter

Ellerstraße 67

53119 Bonn

E-Mail: newsletter@netzwerk-buergerbeteiligung.de