

Überlegungen zur Bürgerkommune

1) Der Ort

Die Stadt ist der einzige glaubwürdige Ort konkreter gesellschaftlicher Integration, der Schmelztiegel von Generationen, Geschlechtern und Kulturen, vor allem aber von Lebensmilieus, in denen sich globale Gesellschaften formieren. Die Nationalstaaten sind solche Schmelztiegel nicht mehr und die Weltinnenpolitik wird es auf lange Zeit noch nicht sein. Es wird verstärkte Lernbemühungen aller Generationen und neue Bildungschancen geben müssen, um diesen demokratischen Anspruch umsetzen zu können. Es zeigt sich dass der Vertrauensverlust in Parteien, Wahlen und lokale Demokratie bedenklich fortgeschritten ist.

Die Stadt braucht, wenn sie ihre Bürger erreichen und gewinnen will, ein neues Verständnis ihres Platzes und ihrer Funktion in der Bürgergesellschaft. Während sie noch mit ein wenig Kosmetik am Ehrenamtsdenken festhält und gelegentlich spektakuläre oder gesetzlich vorgeschriebene Bürgerbeteiligungen veranstaltet, drängt von „außen“ eine Debatte in die Städte hinein, die geprägt ist von Begriffen wie individuellem Engagement, von Fördern und Fordern, Eigenverantwortung und Solidarität, Konsumentenmacht und Produktivität jenseits der Arbeitsbiografien.

Die hier vertretene These ist, dass Kommunen bürgerschaftliche Elemente nicht so sehr „schützen, zulassen oder pflegen,“ müssen, sondern dass sie diese brauchen, weil es in der postmodernen Demokratie (in der Integration über Arbeitsplatz, Vereinswesen oder Nationenzugehörigkeit nicht mehr handlungsleitend sind) keine vergleichbaren Mittel zur Integration gibt.

Bürgerschaftliches Engagement ist ein Faktor der modernen Bürgergesellschaft geworden; es überschneidet sich auf kommunaler Ebene aber mit dem Vereinswesen, dem Ehrenamt, der Selbsthilfe, den Initiativen usw.: Sie alle bleiben gewissermaßen Parallelkulturen.

Es ist ein Doppelauftrag: Wer immer noch glaubt, dieser erledige sich aus Marktkräften oder Wissenstransfers und sachorientierter Politik von selbst, oder wer den Glauben erwecken mag, das alles sei nur eine Sache des Willens und der „Bürgerstadt“, lügt sich in die eigene Tasche. Er verkennt, dass der Mensch in der Moderne sich zwar nicht mehr aus der Stadt „herausentwickelt“, um sozusagen in die Welt zu ge-

hen, dass er aber umso mehr einen Ort braucht, um sich in globalisierten, individualisierten Lebensweisen zu verankern. Die immer spürbarer werdenden sozialen Milieus lassen Menschen jenseits von Familien und über alte Klassen- und Nationenschranken hinweg zusammenfinden. Sie machen aber zusammen noch keine Stadt aus.

2) Engagement der Bürgerstadt als Bindemittel

Die Stadt ist mehr als die Summe ihrer Milieus und darin liegt ihre Integrationsaufgabe der Zukunft. Bürgerschaftliches Engagement ist ein unverzichtbares Element, ohne dass diese Entwicklung praktisch gar nicht gelingen kann. „Heimat“ als kommunales Bild für Bindungs- und Gemeinschaftsfähigkeit kann quasi nicht für Andere gemacht werden. Sie aber den Traditionalisten zu überlassen oder sie in moralischen Essays zu beschwören, ist zynisch. Richard Senett beschwört solche Anforderungen als „existentiell für den Fortgang der Zivilgesellschaft“ (vgl. Senett 1998) und Michael Walzer analysiert kurz und knapp, dass alle hehren Ziele von „Freiheit und Gleichheit“ weitaus weniger anziehend sind, wenn wir sie nicht praktisch angehen (vgl. Walzer 1992). Die Kunst der Politik, besonders in der Kommune, muss sein, die individualisierten, mobilen Werte und ihr ungeheures technisches Wissen zusammenzubringen mit den gemeinschaftsorientierten, standort- und gruppengebundenen Werten und der Kraft ihrer Verhaltenssteuerung. Deswegen kann auch die Engagementforschung und -kritik nicht bei ihrem Hinweis auf die Mittelstandslastigkeit des Engagements stehen bleiben. Es gilt vielmehr die Milieus generell als strukturbildende Kräfte der Stadtgesellschaft zu erkennen und damit auch die ihnen zugeordneten Formen des Engagements wahrzunehmen.

Kommunale Vereinsförderung berührt unmittelbar das Bürgerengagement: Bei der Pflege und Vergabe von Sportplätzen, bei der freiwilligen Feuerwehr, bei der Unterstützung von Jubilarehrungen, beim kommunalen Status von Senioren- oder Jugendbeiräten wird Engagementpolitik praktisch berührt, gefördert, gelegentlich behindert, in jedem Fall aber institutionalisiert. Der „ehrenamtliche“ Stadtrat selbst kann sich trotz Sitzungsentgelts als Engagierter verstehen und er wird in jedem Fall eher gewählt, wenn er über zahlreiche weitere Engagements verfügt. Auf der kommunalen Ebene reichen zum Beispiel auch Gremien wie ein Ausländerbeirat über die nationalen Möglichkeiten des (begrenzten) Ausländerwahlrechtes hinaus. In bestimmten lokalen Ausschussformen wie dem Jugendhilfeausschuss sind wiederum mehr Akteure, zum Beispiel Verbandsvertreter, stimmberechtigte Mitwirkende als durch Kommunalwahlen entsandt werden können.

In den Städten greifen diese Beteiligungsformen weit zurück in die kommunale Selbstverwaltung, in die Geschichte der Zünfte und Mitwirkungsformen unterschiedlicher Berufs- und Statusgruppen, besonders der Hanse- und Reichsstädte. So sind auch die den Stadtrat umgebenden Strukturen – wie beispielsweise auf Seiten der

Wirtschaft die Industrie- und Handelskammer (IHK) oder die Handwerkskammer (HWK) mit ihren ehrenamtlichen Vertretungs- und Prüfungsgremien oder auf Seiten der Zivilgesellschaft eine Arbeitsgemeinschaft der Vereine, Parteien und Kirchen, – von zentraler Bedeutung für die „Landschaft“, in der die Engagementpolitik stattfindet.

Einschätzungen jener Art, die Kommunen seien Spielball globaler Entwicklungen, nationaler Gesetze und das Bürgerverhalten sei ohnehin fern- und fremdgesteuert, gehen vorbei an der Wirklichkeit postmoderner Lebensformen. Entscheidungen auf nationaler Ebene, zum Beispiel bezüglich der Frage was steuerlich abrechnungsfähig ist, und legitimatorische Festlegungen, wie zum Beispiel das Verhältnis zwischen Staat und Kirche, wirken sich erheblich auf das Engagementverhalten vor Ort aus. Die „Sozialistengesetze“ des alten Deutschen Reiches haben Bürgerengagement lokal von der parteipolitischen zur vermeintlich sportlich-kulturellen Seite abgedrängt und unfreiwillig dort gefördert. Patriotische Machtapparate haben sich immer der Vereine versucht zu bedienen, etwa bei den Schützen- und Traditionsvereinigungen. Später hat sich in der DDR mit der Jugendbewegung FDJ und Teilen der „Volkssolidarität“ in der Daseinsvorsorge der Kommunen ein ähnlich instrumentelles Verhältnis von Staat und Bürgern ergeben.

3) Kommunen steuern über Verwaltungsstrategien und Leitbilder

Von großer Wichtigkeit wird sein, welche Leitbilder sich Kommunalverwaltungen in diesem Prozess hin zur Bürgerkommune geben. Auf lokaler Ebene waren die deutschen Kommunen die letzten 20 Jahre deutlich geprägt vom Leitbild der Dienstleistungskommune oder des aktivierenden Staates. Engagement wird einem solchen Staatsverständnis folgend zu einem „Förderungsgegenstand“.

Die kommunale Landschaft ist vielfältig „zivilgesellschaftlich vermint“. Wer sich hier naiv bewegt, unterschätzt die Sprengkraft von Organisationsstrukturen, Medien, Emotionen oder verschieden ausgeprägten Persönlichkeiten – vor allem, wenn diese in den Dienst der Macht gestellt werden, zum Beispiel bei anstehenden Wahlen. Wer auf kommunaler Ebene einen Mangel an Engagement beklagt, meint in der Regel eine Werthaltung rund um den gemeinwohlorientierten Mehrwert, mit der es angeblich leichter gelänge, Gegensätze zu überbrücken.

Auch in den berüchtigten Wohnsilos, Schlafstädten und Brennpunktstadtteilen ist ein genauer Blick notwendig. Oft fehlt es dort nicht an Engagement im Sinne des Mituns, aber an Engagement im Sinne des Aushaltens und gelebter Zivilcourage. Es mag falsche Solidaritäten geben, aber auch stumme Mitgliedskarrieren und Hand- und Bringdienste auf Gegenseitigkeit. Hier ist der Widerspruch greifbar zwischen affirmativer Selbsthilfe und emanzipativem Engagement, zwischen Selbstmitleid und aufrechtem eigenen Gang, zwischen Schweigen und Zivilcourage. Schließlich gilt in

der Zivilgesellschaft, dass Massenloyalität und bewusstes Individualengagement durchaus in einem Spannungsverhältnis stehen können, dass „multiple Identitäten“ und sich überlagernde Zugehörigkeiten möglich sind.

Die kommunale Landschaft ist ein öffentliches, politisches und damit auch herrschaftsgeprägtes Handlungsfeld. Es geht bei Bürgerengagement immer auch um Organisationsmacht und Loyalitäten. Deshalb fürchten viele Verbände neue Freiwilligenagenturen. Sie sehen den Verlust ihrer Ehrenamtlichen und nicht den Zugewinn an Freiwilligen. Kommunalpolitik steht im Zentrum dieser Gemengelage, dabei ist diese Ebene zutiefst um Neutralität im Sinne der Gemeindeordnung interessiert. Entsprechend bemühen sich Dezernate in der Regel exklusiv jeweils um „ihre“ Vereine und Freiwilligen. Sport würdigt Sportvereine, Kultur würdigt Kulturfreunde, Bürgermeister würdigen „Bürgerliche“ und die neuen Initiativen und „Bürgerschaftlichen“ sollen aufgeklärte Stadtverwaltungen würdigen. So wurden die Initiativen der lokalen Agenda 21 „inkorporiert“. Sie wurden mit und an Teams oder Stabsstellen angekoppelt und zu Verwaltungseinheiten entpolitisiert, wobei Bürger allzu oft stolz waren, diesen Status errungen zu haben. Professionell wird von dort aus Engagement als Politikanhang verwaltet. Vorgaben sind dann Plansollzahlen. Die Umweltaktivisten sollen mehr Menschen für Solarzellen gewinnen, die sozial Engagierten sollen für Arme doppelt soviel Solidarität organisieren wie im letzten Jahr usw. und für alle zusammen soll es eine staatlich-städtische Bonuskarte für Engagement geben. Leitbild ist, dass Aufklärung Menschen zur Aktivität veranlasst.

Bei Stadtentwicklungs- und Planungsfragen wird gemeinhin an Bürgerbeteiligung, aber noch nicht an Bürgerengagement gedacht. Die Stadt wird als historisch-umbaubares Gebilde und Gegenstand der Planer und Investoren betrachtet. Die Kommunen sind aber der Ort des Bürgerengagements schlechthin: Natürlich werden die Handlungsebenen des jeweiligen Engagements (lokal bis global) durchdrungen von den Sphären (Staat, Markt, Zivilgesellschaft) und den Rahmenbedingungen (etwa Gesetze, Milieus, Ethnien), die die Kommune wesentlich nachhaltiger steuern, als diese selbst es mit Selbstverwaltungsrollen, Vereinigungen und Institutionen des bürgerschaftlichen Engagements tun kann. Kommunen müssen solche Einflüsse „von außen“ aktiv in ihr kommunales Förderkonzept des bürgerschaftlichen Engagements einbauen und darf sie nicht als Störung oder rein instrumentell als Möglichkeit zur „Mitnahme von Drittmitteln“ betrachten. Sehr viel nüchterner drücken dies die Planer aus: „Wirtschaftliche Faktoren und Interessen bestimmen die Entwicklung in den Städten sehr viel stärker als das überkommene System kommunaler Selbstverwaltung“ (Sauberzweig 1996, 581). Diese Betrachtung bringt Städte – und ihre Bürger – in eine Opferrolle und es darf tunlichst bezweifelt werden, ob das System der Selbstverwaltung für eine Bürgergesellschaft nicht von höchster Relevanz ist. In der Selbstverwaltung sucht die Kommunalpolitik den Ausgleich der vielen lokalen Interessen.

4) Engagementpolitik ist Interessenkonflikt und Interessenausgleich

In der Kommune treffen die Engagementbereiche direkt aufeinander; sie präsentieren sich in unterschiedlich modernen oder milieugebundenen Formen und vor allem in den Stadtteilen und Quartieren höchst eigensinnig-vielfältig und sie suchen den Ausgleich miteinander, aber auch die Abgrenzung und den Kampf um Unterstützung. Dabei ist auch das Ausbleiben von Engagement, die Verweigerung oder das „negative kriminelle Engagement“ ein wichtiger Faktor der Stadtentwicklung. In der Kommunalpolitik spiegeln sich die drei Sphären der Bürgergesellschaft beispielsweise in der Lobby für Wirtschafts- oder Vereinsvertreter. Es spiegeln sich Stadtteilinteressen quer zu Parteien und Milieuinteressen – spätestens wenn es um die Förderung von Kulturinvestitionen geht oder um Standortentscheidungen für Bauvorhaben. Stadtentwicklung und kommunale Entwicklungsplanung sind aber lange rein städtebaulich und infrastrukturell verstanden worden. Entsprechend wurden Indikatoren gebildet und Quartiere identifiziert, Stadtteilbrennpunkte benannt.

Kommunalpolitik steht in der Gefahr, durch Heranziehung der eher traditionellen Milieus eine Art „Versorgungsruhe“ in der Stadt herbeizuführen. Durch die Bevorzugung konsequent moderner Milieus handelt sie sich den Vorwurf der Arroganz ein und fördert sie die Menschen in den versorgungsorientierten unteren und modernen jüngeren Milieus, „spaltet“ sie die Stadt. Nicht zuletzt kann eine gegen den „Mainstream“ angelegte Politik der massiven Förderung vernachlässigter Milieus in der bürgerlichen Mitte Gefühle der „Nötigung“ und des „Sozialneides“ hervorrufen. Vorderhand wagt niemand zu widersprechen, aber hintergründig wird eine Umverteilung nach unten befürchtet.

Das Konzept der Engagementpolitik prägt die Integrationskraft einer Kommune. Es ist notwendig, dass die Kommunen klare Vorstellungen entwickeln, ob sie eine Engagementpolitik betreiben wollen, die alle Bürger ihrer Stadt über die bisherigen Verbände hinaus und damit alle Milieus auf ihre Art mitnimmt. Eine solche Politik öffnet gleichermaßen die eigene Verwaltung und konfrontiert die sie tragenden Parteien mit Zivilgesellschaft und Wirtschaft. Eine solche Vernetzungspolitik ist komplexe Steuerung auf ein bestimmtes Ziel hin. Vernetzung muss sich der eingangs geschilderten Handlungsebenen bewusst sein und sowohl den unmittelbaren sozialen und primären/familiären Netzwerken gerecht werden als auch den meist neokorporatistischen Netzwerken miteinander verstrickter Verbände und Kommunen. Die Vernetzung umfasst aber auch die Makroebene thematischer Politikressorts. Auf allen Handlungsebenen gelten die Dimensionen gesellschaftlicher Zusammenhänge, die Habermas mit Geld, Macht und Solidarität beschrieben hat (vgl. Habermas 1985).

In den Städten ist noch wenig politischer Handlungswille, Zivilcourage und systematisches Planungswissen für die Entwicklung von Bürgerengagement vorhanden. Noch beschränkt man sich auf die „Auslagerungen“ der Engagementaufgaben in Förder-

agenturen und Anerkennungsprogramme. Manche Empfehlung ähnelt eher einer Werbe- oder Marketingagentur als einem strategischen Vorgehen, um auf den Stand der Dinge und den Zustand der Bürgerschaftsseele angemessen zu reagieren. Die praktisch-lokale Bürgergesellschaft als „Projekt der Projekte“ entsteht nicht durch die Mobilisierung einiger Helfer, sondern durch den Umbau politischer Prozesse und Verfahren, für den es Wissen und Haltungen braucht.

5) Wo „integrierte Stadtentwicklung“ noch nicht integrativ und engagementförderlich ist

Stadtentwicklung wird sich in turbulenten globalen Zeiten auf Alexander Mitscherlichs Auftrag von 1965 besinnen müssen, dass die Kommune der „Ort der Entstehung der Freiheit als Lebensgefühl“ ist und heute der Ort der Ermöglichung von Bürgerengagement sein muss, also der Umsetzung von Rechten, Pflichten, Rollen und Teilhabechancen aller Bewohner der Stadt. Städte sind heute Kern künftiger Metropolregionen (vgl. hierzu auch das deutsche nationale Stadtentwicklungsforum und die im Modellprogramm vorgetragene integrierte Stadtentwicklung). Was der antike Markt (Agora) und der städtische Marktplatz des Mittelalters war, nämlich die Verknüpfung von Handel, Wirtschaft und Zivilgesellschaft wird in postnationaler und postindustrieller Zukunft die Metropole sein. Ihre Leistungsmerkmale sind geknüpft an produktives Wachstum (Beschäftigung), inklusives Wachstum (Bildung, Human- und Sozialkapital) und nachhaltiges Wachstum (Energie, Klima, Verkehrs- und Landschaftspolitik) (vgl. Brookings 2007). Deren unmittelbare Verknüpfung untereinander erfordert eine Politik, die ein Instrumentarium für alle Politikbereiche, also auch für die Bürgergesellschaft entwickelt hat.

Die Instrumente einer ökologischen Energie- und Verkehrspolitik und auch einer nachhaltigen Arbeitsmarktpolitik sind uns in Ansätzen bekannt, nicht aber deren Wechselwirkung mit der Zivilgesellschaft und mit der Integrationsleistung von Zuwanderungsgesellschaften. Welche Wirkung werden sie auf die Gerechtigkeitsfragen und das Vertrauen von Konsumenten und Bürger haben (vgl. Barber 2007)? Es wird genau solcher Wechselwirkungen in der Integrationspolitik bedürfen. Langfristige Einstellungsmuster sowohl bei den Einheimischen als auch bei den Zugewanderten müssen durch aktive Teilhabemöglichkeiten und durch Chancen im Bildungsbereich und mit dem Rechtsstaat als Garant verändert werden. Ähnliche Wechselwirkungen braucht es bei der Arbeitsplatzpolitik. Kurzfristiger Jobpolitik und flexiblen Arbeitsmarkteinsätzen muss eine Chance zu längerfristigen Standort-, Heimat- und Vereinsbindungen gegenüberstehen mit der Kommune als Garant für optimale Verbindungen von Mobilität, Arbeit, Familie und Wohnen.

Wo eine Stadt ihrer Bürgerschaft das Engagement nicht nur ermöglicht, sondern sie dazu auffordert, sie vernetzt, individuell stärkt und mit Herausforderungen des Wandels konfrontiert, wo sie sich in die demokratische Alltagsbildung aller ihrer Bürger

einmisch, wird sie ihrer Rolle als Integrationszentrum gegen die zentrifugalen Kräfte einer gespaltenen, parzellierten Gesellschaft gerecht. Dort ist sie im Sinne von „Citizen Governance Work“ für das nächste Jahrzehnt gerüstet (vgl. Box 1998). So vermeidet die Stadt, sich zurückzuentwickeln zu einem festungsähnlichen, erstarrten, kurzum manipulierenden, passiven Ort, der ein beliebiger Wirtschaftsstandort oder Unterhaltungsjahrmarkt ist. Genau hierin zeigt sich eine angemessene Engagementpolitik.

Konrad Hummel ist wissenschaftlicher Referent beim Bundesverband für Wohnen und Stadtentwicklung e.V. in Berlin.

Kontakt: khummel@vhw.de