

# Thomas Rübke: Bürgerschaftliches Engagement und Stadtentwicklung. Sozialraum – Empowerment – Subsidiarität

Die Münchner Stadtbaurätin Christiane Thalgot hat vor kurzem<sup>1</sup> von den Problemen gesprochen, die in den kommenden Jahrzehnten auf die Stadtpolitik zukommen. Selbst eine reiche Kommune wie die bayerische Landeshauptstadt, die nicht von Schrumpfungsprozessen und Abwanderung bedroht ist, wird einem deutlich größeren sozialen Problemdruck ausgesetzt sein. Drei Entwicklungen werden in den kommenden Jahren besonders prägend: Die wachsende Kluft zwischen reichen und armen Stadtbewohnern, der demografische Wandel mit einem Übergewicht an älteren und alten Bürgern, und das Zusammenleben von Menschen verschiedener kultureller Herkunft. Stadtpolitik kann dem damit verbundenen Druck zu Segregation allerdings nicht mehr mit den eingespielten Verfahren begegnen. Als es den kommunalen Haushalten noch besser ging, konnte noch für jedes Problem ein Programm entwickelt und finanziell ausstaffiert werden. Das ist heute nicht mehr möglich. Deswegen setzt nicht nur München, sondern viele andere Städte auf die Stärkung von Eigenverantwortung der Einwohner und auf bürgerschaftliches Engagement.<sup>2</sup>

Die Prozesse der Segregation zwischen Arm und Reich, Ausländern und Deutschen, Alten und Jungen machen sich in der Stadtgestalt immer deutlicher bemerkbar. Augenfällig werden die Unterschiede zwischen jenen Quartieren, die zu den urbanen Gewinnern gehören - meist innenstadtnah mit großen Gründerzeithäusern und geräumigen Wohnungen, schicken Szene-treffs und Lofts - und Stadtteilen, die, mit altindustriellem Erbe und hohem Verkehrsaufkommen belastet, zu jenen Vierteln gehören, die im Bund-Länder-Programm ‚Soziale Stadt‘ euphemistisch ‚Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf‘ genannt werden.

Bemerkenswert ist: Das Programm ‚Soziale Stadt‘ fördert Anreize und Projekte für das Bürgerschaftliche Engagement, was man in den Vorgängerprogrammen der Stadterneuerung noch vergebens suchte. Mittlerweile lassen sich aus Finanztöpfen der Bauministerien nicht nur Gebäude und Straßen, sondern auch Elterninitiativen oder Freiwilligenagenturen bezuschussen. Dieser Neuerung ging ein grundsätzlicher Umdenkungsprozess voraus. Soziales Kapital und Zivilgesellschaft werden zu Hoffnungsträgern der Stadtentwicklung. Es wachse die Erkenntnis, so Michael Haus (*Haus 2004*), dass bestehende Nachbarschaft im Ganzen, d.h. als komplexes Sozialsystem, erneuert werden müsse. „Dass dies nicht nur eine Erneuerung der baulichen Substanz bedeuten kann, sondern auch eine Änderung sozialer Praktiken beinhaltet, wird ebenfalls deutlich erkannt. Gemeinsames Handeln bedarf jedoch vielfältiger miteinander verknüpfter Ressourcen, eines verlässlichen institutionellen Rahmens und sinnstiftender Leitbilder. Bei derartigen Überlegungen gerät man unversehens in einen zirkulären Zusammenhang: Eine der entscheidenden Voraussetzungen gelingender Kooperation ist die Erfahrung erfolgreichen gemeinsamen Handelns. Wie kann dann aber Kooperation ‚von außen‘ ermöglicht werden? Gerade solche zirkulären Zusammenhänge sind in den letzten Jahren stärker in das Blickfeld der Sozialwissenschaften gerückt und haben auch die öffentliche Diskussion über neue Formen der Regieren belebt. Sowohl in der Zivilgesellschaftsdiskussion als auch in der Sozialkapitaldebatte wird die wechselseitige Bedingtheit und Verstärkung von politisch-kulturellen Faktoren einerseits und demokratischen Institutionen andererseits herausgestellt.“ (*Haus 2004: 25 f.*)

Es wächst also die Einsicht in neue politische Steuerungsformen, die ich ‚kulturell‘ nennen möchte. Im Gegensatz zu einer sozialtechnologisch geprägten Infrastrukturpolitik, die die letzten fünf Dekaden dominiert hat, rechnet man nun bewusst und positiv mit dem Eigensinn der vorhandenen Kulturen und Netzwerke und versucht ihre Eigenkräfte zu stärken. Man ersetzt sie nicht durch vermeintlich besser und effektiver wirkende professionelle Strukturen. Insofern ist es nun die ausdrücklich benannte politische Zielsetzung, durch geeignete Atmosphären und Kontextentwicklungen oder Angebote zur Mitwirkung an gemeinsamer Planung diese Potentiale bürgerschaftlichen Engagements zu wecken. Die neue Stadtpolitik ist eine Politik der Kultivierung oder wird es zumindest in Zukunft sein müssen, dieser Paradigmenwechsel zeichnet sich deutlich ab.

Soweit, so gut: Aber die politische Absicht sagt noch nichts darüber aus, was davon heute tatsächlich verwirklicht wird, und da ist die Fallhöhe zwischen Anspruch und Wirklichkeit oftmals noch sehr hoch, aus guten Gründen übrigens. Die Umsteuerung hin zu einer besseren Bürgerbeteiligung und einem breiteren Bürgerengagement ist ja nicht einfach durch einen Rückzug

<sup>1</sup> in einer Talkrunde erstmals ausgestrahlt am 19.01.2005: Alpha-Forum-extra: Was bringt uns die Zukunft?

<sup>2</sup> Das Leitbild der Stadt München hat dies auch an prominenter Stelle vermerkt: Darin steht: „Die Bürgerschaft ist nicht nur Kundschaft, die Einrichtungen nutzt und Dienstleistungen abfragt, sondern auch gestaltende Kraft, die durch ihr Engagement die Grundlinien der Stadtpolitik beeinflusst - frei nach einem berühmten Wort von John F. Kennedy: Frage nicht nur, was die Stadt für dich tun kann, sondern auch, was du für die Stadt tun kannst.“ ([www.muenchen.de](http://www.muenchen.de))

des Staates zu erzielen, nach dem Motto: ‚Wir machen den Weg frei, nun, liebe Bürgerinnen und Bürger, übernehmt mal schön all die Aufgaben, die wir hier liegen lassen.‘ Bürgergesellschaft ist nicht dasselbe wie Neoliberalismus, sie bedarf eigener Infrastrukturen, eines aktiven Umbaus. Wie schwierig ist es aber heutzutage, noch ein paar Reste öffentlicher Mittel zusammen zu kratzen, um zum Beispiel eine örtliche Freiwilligenagentur zu finanzieren. Wie soll denn in einer Zeit, in der jeder Bürgermeister soziale oder kulturelle Infrastrukturen nur mühsam erhalten kann oder sogar abbauen muss, dafür geworben werden, neue Infrastrukturen für eine starke Bürgergesellschaft zu finanzieren? Wie soll in einer Zeit, in der Menschen um ihren Job bangen, klar gemacht werden, dass wir mehr unentgeltliches, freiwilliges Tun fördern müssen? Ein zweiter Gesichtspunkt kommt hinzu und ihn möchte ich in Zentrum meiner weiteren Überlegungen stellen: Welche Impulse müssen wir für eine Revitalisierung der ‚europäischen Stadt‘ (Siebel 2004) setzen? Urbanität ist der Schlüsselbegriff. Sie verweist auf eine lange historische Tradition und ein Versprechen, eine Utopie, wenn man will. Urbanität, so hat zum Beispiel der Deutsche Städtetag (Röbke 1993: 117 ff.) in vielen Verlautbarungen betont, besteht vor allem in der Qualität und Dichte der Kontakte in einer Stadt. Stadtluft macht frei, jeder kann sich hier ansiedeln und auf Toleranz hoffen. Die Stadt ist zugleich Raum sozialer Emanzipation und individueller Selbstverwirklichung, sie ermöglicht allen eine Lebensgrundlage und sorgt durch kommunale Politik für eine, wie es neuerdings heißt: solidarische Stadtgesellschaft.<sup>3</sup>

Dieses Selbstverständnis wird von Zeit zu Zeit erneuert und beschworen, so zum Beispiel im sogenannten Munizipalsozialismus (Reulecke 1985), der in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts zur Grundlage moderner Kommunalpolitik geworden ist, oder in der kommunalen Kulturpolitik der 1970er Jahre (Glaser 1983), die der drohenden ‚Unwirtlichkeit der Städte‘ (Mitscherlich 1965) ein soziokulturelles Projekt entgegensetzen wollte, das für alle gleiche Zugangschancen zu Bildung und Kultur versprach.

Nun scheint es an der Zeit, diese Ideen wieder zu aktualisieren und den veränderten Bedingungen anzupassen, die oben mit wachsender Segregation, drohender Schrumpfung und engen finanziellen Spielräumen der Kommunen charakterisiert wurden. Die Idee, die ich verfolgen möchte, ist es, zwei bisher eher getrennte gesellschaftliche Diskurse und Praktiken, nämlich die der Stadtpolitik und die des Bürgerschaftlichen Engagements, zusammenzuführen. Dies möchte ich in drei Überlegungen vertiefen: Erstens: Welche allgemeinen Übereinstimmungen zwischen moderner Kommunalpolitik und Bürgerschaftlichem Engagement können wir finden? Wie lassen sich zweitens diese Gemeinsamkeiten in den benannten Problemsituationen von Stadtpolitik konkretisieren? und drittens: Wie müssen die dafür geeigneten politischen Steuerungsinstrumente aussehen?

## Sozialkapital und Stadtpolitik

Oben wurde schon kurz das Schlagwort Sozialkapital gebraucht. Es ist der damit verbundene Diskurs, der es uns erlaubt, eine haltbare Brücke zur Stadtpolitik zu schlagen.

Den Begriff des ‚Sozialen Kapitals‘, definierte Pierre Bourdieu als eine Energieressource sozialer Netzwerke, die auf gegenseitiger Bekanntheit und Anerkennung beruhen. (Braun 2002) Der Politikwissenschaftler Robert Putnam wendete dieses Konzept in seinen viel beachteten Studien an. (Putnam 2001) So fand er heraus, dass zum Beispiel in Wohngebieten, wo ein dichtes Geflecht sozialer Beziehungen besteht, deutlich weniger Kriminalität und Vandalismus vorkommt. Gemeinwesen mit hohem sozialen Kapital sind resistenter gegen Korruption. Putnams Forschungsergebnisse konnten belegen, dass freiwilliges Engagement nicht nur eine sinnvolle Nebenbeschäftigung für altruistisch gesonnene Menschen, sondern ein harter ökonomischer Faktor ist. Es kann präventiv verhindern, dass Menschen aufwändig professionell umsorgt, gepflegt oder beobachtet werden müssen. Alte Menschen sind zum Beispiel vom Risiko der Vereinsamung weniger bedroht, wenn sie in eine intakte Nachbarschaft gut integriert sind, was letztlich bedeutet, dass sie nicht oder erst spät auf professionelle Pflegeleistungen angewiesen sind. Das Beispiel belegt, dass diejenigen, die etwas für die Gemeinschaft tun, letztlich auch ihr eigenes soziales Netz stärken. Hilfe für andere und Selbsthilfe gehören unter dem Blickwinkel des sozialen Kapitals eng zusammen.

Soziales Kapital ist nicht (mehr) selbstverständlich vorhanden. Daraus resultiert die oben schon angesprochene kulturelle Ausrichtung und zirkuläre Aufgabenstellung von Stadtpolitik. Man muss mit Impulsen von außen eine Ressource stärken, die lokal, sozusagen von unten wachsen muss. Diese politische Intervention muss aber bestimmten Grundsätzen folgen. Soziales Kapital ist nämlich nicht nur ein anderer Ausdruck für dichte und gut funktionierende soziale Netzwerke, die, weil sie haltbar sind, gleichsam Energie speichern können. Es ist auch in seinen Folgen ambivalent und zwar in dreifacher Hinsicht. Erstens kann es gerade jene Netzwerke stärken, die sowieso schon Macht akkumuliert haben. Wenn man diese Netze durch politische

---

<sup>3</sup> Der Begriff der solidarischen Stadtgesellschaft wurde etwa vom neuen Sozialreferenten der Stadt Nürnberg, Reiner Pröflß, zum sozialpolitischen Leitbild erklärt

Interventionen noch weiter unterstützt, dann können sich die Segregationsprozesse eher verstärken als abschwächen oder umkehren. Wir wissen von vielen sozialpolitischen Programmen, die eher der gut situierten Bevölkerung weitere materielle Vorteile verschaffen (nehmen sie zum Beispiel die derzeitige Debatte um das Ehegattensplitting oder die Eigenheimzulage) als dass sie versuchen, die gefährdeten, von sozialer und wirtschaftlicher Deprivation bedrohten Menschen ins soziale Netz einzubeziehen. Zweitens ist soziales Kapital nicht per se demokratisch und moralisch legitimiert. Auch die Mafia funktioniert wegen ihrer guten sozialen Netzwerke. Damit verbunden ist ein dritter Aspekt: Soziale Netzwerke können auch Verhaltenszwänge ausüben. Vielen, die in den letzten Jahrhunderten in die Stadt zogen, war das soziale Netzwerk auf dem Land zu dicht, sie suchten Freiheit und Toleranz. Soziale Netzwerke schaffen einerseits Optionen für Entfaltung, weil sie den Einzelnen auch Ressourcen für das eigene Handeln verschaffen, über die er als isoliertes Individuum niemals verfügen könnte. Andererseits aber können sie auch durch erhöhte soziale Kontrolle einengend wirken.

Stadtpolitik, die sich zum Ziel setzt, soziales Kapital zu fördern, sollte darauf achten, die demokratische Legitimität und die individuellen Freiheitsräume zu sichern und gerade dort soziales Kapital zu fördern, wo sich besondere Problemlagen stellen. Daraus ergeben sich zwei kommunalpolitische Folgerungen.

Erstens muss soziale Stadtpolitik besonders auf die Folgen des demografischen Wandels, zum Beispiel der Vereinsamung älterer Menschen oder der Schwierigkeiten junger Familien, die interkulturelle Verständigung, und die Vermeidung von Armut legen. Diese Entwicklungsgebiete der Stadtpolitik müssen nun aber auch mit einem Instrumentarium bearbeitet werden, dass Menschen in die Lage versetzt, ihr eigenes Umfeld verantwortlicher und aktiver zu gestalten. Der Journalist Heribert Prantl hat diesen Paradigmenwechsel in folgendes Bild gefasst: „Wohlfahrt und Gemeinsinn zeigen sich nicht darin, dass man die Leute fragt: ‚Wollt Ihr Erdbeeren? Macht den Mund auf, wir stecken sie Euch hinein.‘ Wohlfahrt und Gemeinsinn zeigen sich so: ‚Wir helfen Euch, indem wir euch ein Gartenbeet zur Verfügung stellen, und dann könnt ihr eure Erdbeeren selber züchten.“ (Prantl 2004)

In der sozialpolitischen Fachdiskussion wird diese Umkehr der Perspektive mit dem Begriff Empowerment bezeichnet. Fürsorge als das herkömmliche Verständnis sozialer Arbeit hat den Eigenkräften der Menschen, auch der kranken und gebrechlichen, die zweifellos Hilfe brauchen, zu wenig zugetraut. Wenn man nicht sofort und direkt hilft, sondern versucht, indirekt die Eigenkräfte zu stärken, soweit es eben geht, dann ist für das Ziel der Gesundung oder der sozialen Integration mehr getan als jede gutgemeinte Intervention, die letztlich nicht das Ziel weitgehender Selbstständigkeit verfolgt, sondern Abhängigkeit fortsetzt. Dieser Grundsatz der Hilfe zur Selbsthilfe ist politisch verallgemeinerbar: Die jeweils stärkere, machtvollere Einheit soll nur da eingreifen, wo es die kleineren sozialen Kreise aus eigener Kraft nicht schaffen. So soll der Sozialstaat etwa Familien mit Schulen oder Betreuungsmöglichkeiten unterstützen, wo diese den Bildungsanspruch alleine nicht bewältigen können. Noch wichtiger im Sinne von Empowerment ist aber, die Selbstgestaltungsmöglichkeiten der Familien zu unterstützen, zum Beispiel durch Zeit, pädagogische Anregung oder durch öffentlichen Raum, der Familien zusteht.

Wir erkennen langsam, dass die neue Aufmerksamkeit für das Bürgerschaftliche Engagement im Zentrum der Stadtpolitik stehen muss. Es ist der Humus, auf dem alle Pflanzen wachsen.

Eng damit verbunden ist eine weitere Überlegung: Empowerment stellt die vorhandenen bürgerschaftlichen Ressourcen in den Mittelpunkt, die sich in spezifischer Weise ausprägen und Traditionen bilden. Ich möchte dies die kulturelle Kontextualität nennen. Mit Kontextualität meine ich eine besondere Sensibilität für die sozialräumlichen Probleme und Chancen. Ich möchte dazu ein Beispiel geben. Wir führen derzeit ein Modellprojekt zum Bürgerschaftlichen Engagement in Kindergärten durch<sup>4</sup>, an dem unter anderem Einrichtungen der Trabantenstadt Halle-Neustadt beteiligt sind. Ziel ist es, Bewohner im Wohnumfeld der Kitas zu gewinnen, die die individuellen Bildungsprozesse von Vorschulkindern unterstützen, um somit umgekehrt, die Kita zu einer stadtteiloffenen gemeinwesenorientierten Anlaufstelle zu erweitern. Vom äußeren Ansehen handelt es sich bei Halle-Neustadt um eine der beliebigen großen Plattenbausiedlungen aus dem zweifelhaften architektonischen Erbe der DDR. Wenn man aber genauer hinsieht, ist der Stadtteil offenbar nicht so gravierend von den urbanen Schrumpfungsprozessen und seinen Folgen betroffen, die man angesichts des dramatischen Aderlasses, den die Stadt zu meistern hat, befürchten müsste. Woher kommt das? Es gibt in Halle-Neustadt eine starke Tradition von Nachbarschaft, die durch die Entstehungsgeschichte der Trabantensiedlung erklärbar wird. Halle-Neustadt war die Wohnstatt der Arbeiter des Leuna-Buna-Kombinates, das in der DDR auch einen besonderen Status genoss, der sich zum Beispiel in besseren Freizeitangeboten als andernorts, sogar in einer gewissen kommunalpolitischen Autonomie niederschlug. Nun könnte man sagen: Das ist das alte Erbe der roten Socken, also politisch fragwürdig. Ich hielte es aber für verheerend, diese Potentiale für den Aufbau und die Revitalisierung von Nachbarschaft einfach zu ignorieren. Wir kennen andere gelungene Beispiele, zum Beispiel die IBA-

---

<sup>4</sup> Näheres unter [www.iska-nuernberg.de](http://www.iska-nuernberg.de)

Emscherpark, die zeigen, wie man einerseits mit den vorhandenen Kontexten altindustrieller Strukturen sensibel und innovativ umgehen kann.

Nun zum zweiten Punkt: Neben Empowerment und Kontextualität muss die Förderung sozialen Kapitals eng mit aktionsfähigen, öffentlichen legitimierten Diskursarenen verbunden sein. Und hier ergibt sich die Schwierigkeit, dass die herkömmlichen Gremien der Kommunalpolitik, vor allem der Stadtrat und seine Fachausschüsse, diese Aufgaben aus unterschiedlichen Gründen, die ich unten anführen werde, nicht mehr ohne Weiteres erfüllen können. Es bedarf also zusätzlicher politischer Arenen, die problemnäher arbeiten. Wir müssen noch einen Schritt weiter gehen: Es geht nicht nur um eine andere Auffassung sozialer Arbeit, sondern auch um ein neues System öffentlicher Förderung und in letzter Konsequenz um ein anderes Staatsverständnis. In der Debatte um die sogenannte Bürgergesellschaft wird deshalb immer wieder betont, dass sich die Natur des Staates verändern müsse. Der Begriff des ermöglichenden Staates bringt dieses neue Verständnis auf eine griffige Formel. Sie relativiert einerseits die ordnungsstaatliche Sicht, da der ermöglichende Staat die Eigenverantwortlichkeit der Bürger stärkt. Der Entfaltung der gesellschaftlichen Eigenkräfte soll mehr Raum gewährt werden, indem staatliche Regelungen bewusst weiter ausgelegt beziehungsweise staatlicher Bürokratie Zügel angelegt werden. Sie relativiert aber auch die sozialstaatliche Perspektive, indem ‚Hilfe zur Selbsthilfe‘ zum Leitmotiv sozialstaatlichen Handelns gemacht werden. Es geht dabei nicht um einen Rückzug des Sozialstaats, sondern darum, eine falsch verstandene Fürsorge zu vermeiden, die letztlich zu einer Entmündigung und Lähmung der Eigenkräfte der Individuen führen kann. Zusammengefasst ist das Leitbild des ermöglichenden Staates also durch zwei politische Prinzipien gekennzeichnet:

1. Subsidiarität als Vorrang der jeweils kleineren gesellschaftlichen Einheit bei der Lösung sozialer Probleme: Was der Einzelne, was die Familie, was die unmittelbare Lebensgemeinschaft leisten kann, soll nicht vom Staat als Aufgabe übernommen werden. Der Staat soll vielmehr die jeweils kleineren Einheiten in ihrer Aufgabenerfüllung unterstützen, wenn dies notwendig ist. Das Subsidiaritätsprinzip ist letztlich nichts anderes als die politische Anwendung des Empowerment. (*Glück 2000*)
2. Partizipation: Bürgerinnen und Bürger sollen mehr Mitspracherechte in den sie betreffenden Angelegenheiten erhalten. Bürgerverantwortung zu stärken, setzt die Bereitschaft der politisch gewählten Gremien und Verwaltungen voraus, Macht abzugeben. Alois Glück betont in diesem Zusammenhang, dass neue Tugenden von Politikern gefragt sind. „Lernbereitschaft und Flexibilität ..., wie die Fähigkeit, den Ausgleich bei unterschiedlichen Interessen zu finden.“ (*Glück; Magel 2000: 1*) Glück verhehlt nicht, dass dieser vermeintliche Machtverlust auch als Kränkung und Einschränkung empfunden werden kann, und nicht als Bereicherung der Ideen und Handlungsoptionen kommunaler Politik. Es gibt genügend Beispiele dafür, wie Spannungsgeladen sich etwa das Verhältnis zwischen den gewählten kommunalpolitischen Gremien und den ‚Runden Tischen‘ der Agenda 21 gestaltet. Oft fehlt der gegenseitige Respekt vor den vorhandenen Kompetenzen. Bürger werden dann mit allen Tricks des passiven Widerstands von Verwaltungen an der Mitarbeit gehindert und geben schließlich frustriert auf. Umgekehrt ist vielen Bürgerinnen und Bürgern auch nicht klar, wie komplex kommunale Entscheidungsprozesse sind und das nicht alles von heute auf morgen geschehen kann.

## Konkrete Projektbereiche des Bürgerengagements

Wie lässt sich das Verhältnis von ermöglichendem Staat und Förderung sozialen Kapitals im Kleinen, das heißt im sozialen Nahraum der Stadt, ausbuchstabieren. Ich möchte hier wieder an die drei erwähnten Problemzonen mit einigen Beispielen anknüpfen.

1. Die Vertiefung der Kluft zwischen Arm und Reich wird sich zum Beispiel darin äußern, dass eine wachsende Zahl von Menschen von den beiden wichtigsten tauschwert-basierten Märkten ausgeschlossen ist oder nur eingeschränkt Zugang findet: dem Erwerbsarbeitsmarkt und dem Waren- und Dienstleistungsmarkt. Ich will hier nicht über die Ursachen dieser Entwicklung reden, sondern über die eigensinnigen Strategien von unten<sup>4</sup>, um einen Begriff von Alexander Kluge zu verwenden. Interessant könnten Strategien sein, die Eigenarbeit zu aktivieren, um gebrauchswert-orientierte Dienstleistungs- und Tätigkeitskreisläufe in Gang zu bringen. So könnten zum Beispiel Tauschringe und Nachbarschaftshilfen gezielt durch Büroinfrastruktur unterstützt werden. Ein anderes Beispiel sind die aus dem Boden schießenden Tafelprojekte, die Lebensmittel mit zeitnahe Verfallsdatum unentgeltlich an Bedürftige abgegeben. Eine weitere Möglichkeit ist, durch Anrechnung von Eigenarbeitsanteilen geldwerte Dienstleistungen zu verbilligen. So wird zum Beispiel im Bayerischen Modell ‚Netze für Kinder‘ der finanzielle Aufwand für Betreuung erheblich verringert, wenn die Eltern im Kindergarten ehrenamtlich mitarbeiten. Vielleicht werden wir auch eine Renaissance des Genossenschaftswesens oder der Arbeitslosenselbsthilfe wie in den 1920er-Jahren erleben. Bisher werden diese ökonomischen Aktivitäten politisch restriktiv behandelt, weil sie als Konkurrenz zum ersten Arbeitsmarkt oder dem Dienstleistungsbe-

reich angesehen werden. Die Frage aber wird sich immer dringlicher stellen, ob sich angesichts verfestigender Armut und Dauerarbeitslosigkeit diese Mischungen aus informellen Tätigkeiten, bürgerschaftlichem Engagement und Selbsthilfe nicht schon allein aus Gründen der Überlebenssicherung ausbreiten werden. Man könnte sie mit einer politischen Strategie des Empowerment an gemeinnützige Ziele und demokratische Diskurse binden.

2. Thema Interkulturalität: Wir wissen aus dem letzten sog. Freiwilligensurvey<sup>5</sup>, dass das bürgerschaftliche Engagement der türkischen Bevölkerung in Höhe und Intensität nicht nennenswert von dem der deutschen abweicht. Es unterscheidet sich allerdings darin, dass es sich größtenteils an Landsleute richtet, also die eigenethnischen Netzwerke stärkt. Mit anderen Worten: Die Teilnahme an unseren deutschen Traditionen des bürgerschaftlichen Engagements findet selten statt, sieht man einmal von den Gewerkschaften oder den Sportvereinen ab. Besonders unterrepräsentiert sind Türken in ehrenamtlichen Leitungsfunktionen: Wir finden vielleicht noch türkische Vertrauensleute und Gewerkschaftsfunktionäre, viel seltener aber ehrenamtlichen Elternbeiräte in Kindergärten und Schulen oder türkische Übungsleiter, geschweige denn Vorstände in Sportvereinen. Unter den befragten Migrantinnen und Migranten besteht nach dem Survey, den das Zentrum für Türkeistudien durchgeführt hat, der Eindruck mangelnder Offenheit der deutschen Organisationen. Die Autoren der Studie schlagen deshalb vor, die multiethnische Vernetzung besonders zu fördern, zum Beispiel durch türkeistämmige Ansprechpartner.

Die Verbindung von Bürgerschaftlichem Engagement und Integration ist politisch bislang kaum wahrgenommen worden. Im neuen Zuwanderungsgesetz etwa spielt sie keine Rolle. Dabei ist das freiwillige Engagement ein wunderbares niedrighwelliges Angebot der Integration. Was vielfach fehlt, ist die Sensibilität dafür, dass an den Orten, wo Menschen verschiedener kultureller Herkunft zusammenkommen, wie in Sport, Kindergarten und Schule, eine engagierte interkulturelle Teilnahmekultur gefördert und entwickelt werden muss. So beginnen zum Beispiel Kindergärten und Schulen in multikulturellen Stadtvierteln erst langsam damit, sich als offene Orte des Gemeinwesens anzubieten, in denen nicht nur Kinder betreut und gebildet werden, sondern Familien und Nachbarschaften zusammenkommen. Mit gewissem Neid schaut die Fachwelt deshalb nach Großbritannien, wo Early-Excellence-Centres<sup>6</sup> Kinderbetreuung und Familienbildung, bürgerschaftliches Engagement und Gemeinwesenfunktion miteinander verknüpfen. Beispielhaft sei auch das Projekt ‚Internationale Gärten‘ der Interkultur-Stiftung<sup>7</sup> genannt. Brachgrundstücke werden in Parzellen aufgeteilt, auf denen Stadteilbewohner ihre Gemüse- und Blumenbeete anlegen können. In kurzer Zeit entsteht ein dichtes Gemeinschaftsleben, das deutlich zur Klimaverbesserung im Quartier beiträgt. Man sieht: Auch hier leben sozialpolitische Ansätze wieder auf, die uns in ihrer Mischung von Selbsthilfe, Nachbarschaft und Engagement bekannt vorkommen. Man erinnert sich an die ursprüngliche Idee der Schrebergärten oder an die Nachbarschaftshäuser.

Es gibt viele kleine funkelnde Mosaiksteine, die sich allerdings noch nicht zu einer politischen Strategie bündeln. Dazu bedarf es auch einer größeren Sensibilität für geeignete Formen der Partizipation. Unser tradiertes Vereins- und Verbandswesen sollte sich dazu einiges einfallen lassen. In vielen Städten wird in den kommenden Jahren die Zahl der Jugendlichen mit Migrationshintergrund die der deutschstämmigen Jugendlichen überflügeln. Da ist es schon eine Frage des Überlebens von Parteien, Vereinen oder gar kirchlichen Gruppen, sich interkulturelle Zugangs- und Arbeitsweisen anzueignen. Umgekehrt muss es gelingen, Menschen mit Migrationshintergrund davon zu überzeugen, sich verantwortlich für eine soziale und kulturelle Infrastruktur einzusetzen, aus der sie Nutzen ziehen.

3. Thema demografischer Wandel und Familienpolitik: Die Angelegenheiten der Familie und der Generationen sind in den letzten Jahren zu einer dringenden öffentlichen Angelegenheit der Politik geworden. Wir kennen die Gründe: Immer mehr ältere und alte Menschen stehen, statistisch gesehen, immer weniger Kindern gegenüber. Eine Familienpolitik, die vor allem auf finanzielle Transferleistungen setzt, wie sie in Deutschland Jahrzehnte praktiziert wurde, verfehlt offenbar ihre Ziele der Familienförderung. Es geht, da sind sich die Fachleute einig, um zwei Dinge: Um gute familienunterstützende Infrastrukturen und um eine familien- und kinderfreundliche ‚Kultur des Aufwachsens‘, wie sie der 11. Kinder- und Jugendbericht der Bundesregierung (*Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und*

---

<sup>5</sup> Zum Zeitpunkt der Abfassung des Artikels (August 2005) gibt es bislang nur einige Ergebnisse des Freiwilligensurveys 2004 (von Infratest) und der Sondererhebung des Zentrums für Türkeistudien für die Türkische Bevölkerung auf den Internetseiten des Bundesfamilienministeriums ([www.bmfsfj.de](http://www.bmfsfj.de)). Die detaillierten Ergebnisse sollen – wie angekündigt – im Herbst 2005 in Buchform erscheinen.

<sup>6</sup> Nähere Informationen zu Early-Excellence-Centres auf den Internetseiten des Office for standards in Education (ofsted) unter [www.ofsted.gov.uk/](http://www.ofsted.gov.uk/)

<sup>7</sup> Nähere Informationen unter [www.internationale-gaerten.de](http://www.internationale-gaerten.de)

*Jugend 2002: S. 122 ff.*) anmahnt. Auch hier erweist sich das Bürgerschaftliche Engagement als eine wichtige Klammer. Zum einen kann es Institutionen wie Kindergärten und Schulen in ihrem Auftrag stärken. Wir wissen zum Beispiel – spätestens seit PISA – wie wichtig die individuelle Förderung von Bildungsprozessen ist. Wir wissen aber auch von der Überlastung des professionellen Personals in Kitas und Schulen. Warum also nicht Ehrenamtliche einsetzen? Wir kennen hervorragende Projekte von Vorlesepaten oder ehrenamtlichen Hausaufgabenhilfen, die dann besonders erfolgreich sind, wenn sie mit den hauptamtlichen Lehrerinnen und Erzieherinnen gut und eng zusammenarbeiten. Zum anderen wird mit derartigen Projekten aber auch der Kreis der Menschen und Stadtbewohner erweitert, die sich um Kinder sorgen, es wird also eine kinderfreundliche Kultur des Aufwachsens gestärkt, die nicht nur die Angelegenheit von Eltern, Lehrern und Erziehern sein darf. Ein anderes Beispiel von sorgenden Netzen für Familien aus einem ganz anderen Bereich: Neuerdings wird durch das Pflegeleistungsergänzungsgesetz die Betreuung demenzkranker Angehöriger durch ehrenamtliche Helferkreise unterstützt, die entsprechend fachlich geschult werden und auch eine Aufwandsentschädigung erhalten können. Damit wird eine wohnort- und familiennahe Versorgung von Demenzkranken möglich. Es sind ja gerade die wichtigen Verschnaufpausen, die Angehörigen damit ermöglicht werden. Solche Ansätze verbreiten sich zunehmend. Es gibt schon etliche Wohngemeinschaften Demenzkranker, die im Wechsel von medizinischer Fachkraft, Angehörigen und Ehrenamtlichen betreut werden. Das ist nicht nur billiger als der Altenheimplatz. Es erzeugt vor allem bei den Betreuten und den Angehörigen eine höhere Zufriedenheit. (*Glück; Magel; Röbbke 2004: S. 99 ff.*)

## Neue Formen kommunaler Steuerung

Natürlich existieren derartige Initiativen, wie sie hier kurz aufgezeigt wurden, schon an verschiedenen Orten. Aber es gibt sie mal da, mal dort. In manchen Städten und Regionen sind sie fast so selten wie Wasserstellen in der Wüste, in anderen konzentrieren sie sich. Was aber fast überall fehlt, ist die An- und Einpassung derartiger Projekte in die vorhandenen professionellen Unterstützungsstrukturen. Wir müssen, bei aller Sympathie für eine von unten bunt wuchernde Graswurzelbewegung, die Schnittstellen und Zusammenhänge zu den professionellen Einrichtungen und der kommunalpolitischen Steuerung klären. Vor allem geht es um gute Modelle der Kooperation. Am Beispiel des Kindergartens möchte ich das kurz veranschaulichen. Wenn verschiedene Talente von Ehrenamtlichen, wie oben skizziert, das Bildungsangebot für Vorschulkinder bereichern, dann setzt das die Offenheit der Einrichtung voraus, diese Menschen willkommen zu heißen; es setzt aber auch die Bereitschaft der Ehrenamtlichen voraus, sich in das Alltagsgefüge eines Kindergartens einbinden zu lassen und sich fortzubilden, damit sie ihr Wissen kindgerecht weitergeben können. Es setzt die Bereitschaft der Erzieherinnen voraus, mit Ehrenamtlichen partnerschaftlich zusammenzuarbeiten. Es setzt schließlich den Willen des Kindergartenträgers voraus, seine Einrichtung für Impulse aus dem Gemeinwesen aufzuschließen. Damit werden Institutionen durchlässiger, vielfältiger und lebendiger. Sie werden aber auch komplizierter steuerbar mit ihren gemischten Teams von Haupt- und Ehrenamtlichen. Adalbert Evers spricht davon, dass diese ‚hybriden Institutionen‘ neue Formen von Mitsprache und Vertrauenskultur entwickeln müssen, um zu den gewünschten Synergieeffekten zu kommen. (*Evers; Rauch; Sitz 2002: S. 234*) Gelingt dies, so ergeben sich fast nur Vorteile: Das Angebot der Einrichtung wird reichhaltiger, ihr Gemeinwohlbezug wird gestärkt, die Öffnung zu Nachbarschaft und sozialem Nahraum schafft neue Netzwerke und stärkt das soziale Kapital. Und schließlich, das verschweigt Evers nicht, kann es Einrichtungen gerade in Zeiten leerer öffentlicher Kassen entscheidende Überlebensvorteile verschaffen.

Schon der Umbau auf der Ebene der einzelnen Einrichtung ist schwierig. Um wie vieles schwieriger ist dann eine vernünftige stadtpolitische, sozialpolitische Steuerung.

In der Tat: Die oben beschriebenen neuen Prinzipien sozialer Stadtpolitik treffen auf eine Realität leerer Kassen und eingeschränkter politischer Spielräume. Die neue urbane Politik verliert zunehmend die alte Souveränität der politisch gewählten Gremien: Kommunale Betriebe werden ausgelagert in eigenständige Rechtsträger oder Eigenbetriebsformen, kommunale Projekte werden in Public-Private-Partnership durchgeführt und finanziert. Damit erhält die Kommunalpolitik viele neue Mitspieler und Entscheider. Zudem läuft ein zweiter Prozess, der für unseren Zusammenhang interessanter ist. Die sogenannte Verwaltungsreform der letzten zehn Jahre hat auch zu einem bedeutsamen Paradigmenwechsel geführt, den ich so beschreiben möchte: Von der städtischen Ordnungsverwaltung zum kundenorientierten Betrieb, zur bürgerorientierten Kommune. Umso wichtiger ist es, neue Strukturen zu schaffen, in denen kommunalpolitische Dienste und Initiativen bürgerschaftlichen Engagements wirksam kooperieren können.

Wie kann ein gut funktionierendes Netzwerk von Institutionen zum Beispiel in der kommunalen Familienpolitik aussehen? Immer wichtiger wird in der Fachdiskussion das Zusammenspiel der einzelnen Einrichtungen und Dienste. Es geht ja nicht um die Frage: Was braucht ein Kindergarten, was braucht eine Schule, sondern: was braucht ein Kind, um anregungsreich aufwach-

sen zu können; was braucht es, damit seine Neugierde geweckt und sein Wissensdurst gestillt werden kann? Was braucht es, um den Übergang von Kindergarten zu Schule, von der Schule in den Beruf gut zu bewältigen? Was braucht eine Familie, um in einem sicheren Umfeld dauerhaft mehrere Generationen zu vereinen? Was braucht sie, wenn ein Familienmitglied pflegebedürftig, der Hauptverdienende arbeitslos wird?

Wie muss der ‚soziale Nahraum‘ von Familien beschaffen sein, wie muss eine ‚Kultur des Aufwachsens‘ gestaltet werden, um diese Situationen meistern zu können? Diese Begriffe sind letztlich die Gefäße und Formen, in denen sich soziales Kapital für Familien realisieren muss. Ich glaube, sie sind sehr hilfreich, um ein sozialpolitisches Ordnungsprinzip zu formulieren, das den heutigen Lebensverhältnissen von Familien angemessen ist.

Wer vom ‚sozialen Nahraum‘ (*Hinte 2000*)<sup>8</sup> aus denkt und danach fragt, wie eine familienfreundliche Kultur, vor allem für Kinder, beschaffen sein muss, verfällt nicht in jene professionelle Deformation, die immer zunächst Dienstpläne und Amtszuständigkeiten im Blick hat. Damit löst sich der bürokratische Krampf im Denken auf, wonach für Bildung die Schule, für Kultur das Kulturzentrum oder Theater, für Soziales das Sozialreferat und für Jugend das Jugendamt zuständig ist. Eine familienfreundliche Kultur des Aufwachsens geht im Gegenteil von den Bedürfnissen der Kinder und Familien nach einer lebenswerten Umwelt aus, die ihnen gute Chancen der Bildung, des Erwerbs und Zusammenlebens bietet. Aus dieser Perspektive ist erst einmal offen, wer diese Bedürfnisse befriedigt, welches Ressort für welche Aufgabe zuständig ist.

Und an dieser Stelle muss das Subsidiaritätsprinzip, das Empowerment als ordnender Gedanke hinzutreten: Wir müssen die Aufgaben und Bedarfe in offenen Foren festlegen, an denen nicht nur die hauptamtlichen Akteure, sondern auch die ehrenamtlich Engagierten und vor allem die Betroffenen beteiligt werden. Ein Beispiel hierfür sind die vom Bundesfamilienministerium initiierten ‚Bündnisse für Familien‘. Man findet ähnliche Ansätze bei den Prozessen der Dorferneuerung oder in Gebieten der ‚sozialen Stadt‘, bei den ‚Regsam-Arbeitskreisen‘ in München oder bei Gemeinden, die gelungene ‚Runde Tische‘ gebildet haben. Alle diese Foren sind dadurch gekennzeichnet, dass Mitsprache erwünscht ist und die herkömmliche ‚Versäulung‘ öffentlicher Dienste durchbrochen wird. Unverzichtbar ist auch, dass diese Plattformen des Diskurses mit einer exekutiven Kraft verbunden sind. Das kann zum Beispiel ein Quartiersmanager oder ein Agenda-Beauftragter sein, der die Kräfte im Stadtteil für die anstehenden Projekte zusammenführen kann.

Hier stellt sich ein neues Problem. Da viele fachpolitische Fragestellungen derzeit auf eine Erneuerung der politischen Arenen zielen, wächst auch die Unübersichtlichkeit. Das ist natürlich tödlich. Deshalb muss darauf geachtet werden, dass die zivilgesellschaftlichen Diskursarenen auch effizient gebündelt werden. Es hat ja keinen Sinn, wenn es etwa einen Runden Tisch der Agenda 21 neben einem neu gegründeten lokalen Bündnis für Familien und vielleicht noch einem traditionellen Stadtteilarbeitskreis gibt, und alle unterhalten sich über dasselbe Problem. Viel besser ist es, sich auf wenige Diskursarenen zu konzentrieren und dann ein besonderes Augenmerk auf das Verhältnis zwischen zivilgesellschaftlichem Diskurs und den gewählten politischen Gremien zu richten. Vorbildlich ist zum Beispiel die Gemeinde Weyarn in Oberbayern. Sie hat ihren Agenda 21 Prozess in lokalen Foren organisiert, die den Fachausschüssen des gewählten Gemeinderates entsprechen. Sie lässt diese Foren von Profis moderieren, die auch dafür bezahlt werden, dass sie die Ergebnisse der Diskussionen in Empfehlungen und Beschlussvorlagen zusammenfassen, die von den gewählten politischen Gremien gut weiterverarbeitet werden können. Bürgerbeteiligung wird dadurch qualifiziert und ernst genommen, was Weyarn schon viele Preise und Anerkennungen eingebracht hat.

Das Modell Weyarn macht aber noch etwas anderes deutlich: Mitsprache muss auch Mitverantwortung und Mitgestaltung beinhalten. Hier ist nun der weitere wichtige Bezugspunkt für bürgerschaftliches Engagement und Selbsthilfe. Ich glaube, es war der große Fehler der meisten professionellen Sozialplanungen und Verwaltungsreformen, dass sie mit dem Eigenpotential der Bürgerinnen und Bürger zu wenig gerechnet haben. Diesen Fehler hat der elfte Kinder- und Jugendbericht bewusst behoben: Er spricht von „familienunterstützenden, familienergänzenden und familienersetzenden Angeboten“, und zwar genau in dieser Reihenfolge. (*Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend 2002: S. 130 f.*) Zuerst müssten die Eigenpotentiale der Familie gestärkt und gefördert werden. Hierzu zählen Formen der Nachbarschaftshilfe, der Familienbildung, aber auch die selbstorganisierten Mütterzentren. Bei den familienergänzenden Leistungen wie den Kindertagesstätten legt der Bericht besonderen Wert auf die Forderung, sie zu einer gemeinwesenorientierten, offenen Institution fortzuentwickeln, die als eigenständiges und anregungsreiches soziales Lernfeld wahrgenommen wird, das die

---

<sup>8</sup> Hier ist natürlich der Anschluss an die früheren Debatten um die Gemeinwesenarbeit, exemplarisch: Wolfgang Hinte: Bewohner ermutigen, aktivieren, organisieren unter [www.stadtteilarbeit.de](http://www.stadtteilarbeit.de)

ganze Familie mit einbeziehen kann. Erst ganz zum Schluss greifen dann professionelle familienersetzende Angebote wie die Heimerziehung.

Man sieht, wie in der fachlichen Diskussion der Jugendhilfe und Familienpolitik immer mehr (oder sollte man sagen: wieder) die Gedanken der Subsidiarität und des Empowerment Fuß fassen.

Ein kurzes Fazit: Ich glaube, dass viele der hier ausgeführten Gedanken nicht unbedingt neu sind, aber unter dem zunehmenden sozialen Problemdruck eine neue Dringlichkeit erhalten. Ich hoffe, es ist klar geworden: Es geht nicht nur um eine Vermehrung bürgerschaftlichen Engagements, sondern um intelligente kommunalpolitische Systeme, die das Bürgerschaftliche Engagement als Grundlage jeden Gemeinwesens in Teilhabe- und Dienstleistungsstrukturen einbezieht. Bürgerengagement ernst zu nehmen, bedeutet, bürokratische Versäulungen der Fachpolitiken aufzubrechen und entlang der Linie von Haupt- und Ehrenamt, Professionalität und Subsidiarität neue Lösungen und Arrangements zu schaffen. Diese werden in unterschiedlichen städtischen kulturellen Kontexten unterschiedlich aussehen. Ich bin sicher: Es wird die wichtigste Herausforderung der Kommunalpolitik der kommenden Jahre.

## **Literatur:**

- Braun; Sebastian: Soziales Kapital, sozialer Zusammenhalt und soziale Ungleichheit. In: Aus Politik und Zeitgeschichte, Beilage zur Wochenzeitung ‚Das Parlament‘ B29-30/2002
- Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend: Elfter Kinder- und Jugendbericht. Bericht über die Lebenssituation junger Menschen und die Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe in Deutschland. Berlin 2002
- Evers, Adalbert; Rauch, Ulrich; Sitz, Uta: Von öffentlichen Einrichtungen zu sozialen Unternehmen. Hybride Organisationsformen im Bereich sozialer Dienstleistungen. Berlin: 2002
- Glaser Hermann, Stahl Karl-Heinz: Bürgerrecht Kultur. Berlin 1983
- Glück, Alois: Verantwortung übernehmen. Mit der aktiven Bürgergesellschaft wird Deutschland leistungsfähiger und menschlicher. Stuttgart, München 2000
- Glück, Alois; Magel, Holger (Hg.): Neue Wege in der Kommunalpolitik. Durch eine Bürger- und Sozialkultur zur Aktiven Bürgergesellschaft. München 2000
- Glück, Alois; Magel, Holger; Rübke, Thomas (Hg.): Neue Netze des Bürgerschaftlichen Engagements. Familien stärken mit ehrenamtlichen Initiativen. Heidelberg, München 2004
- Haus, Michael: Zivilgesellschaft und Soziales Kapital im städtischen Raum. In: Aus Politik und Zeitgeschichte 3/2005, S. 25-31
- Mitscherlich, Alexander: Die Unwirtlichkeit der Städte. Anstiftung zum Unfrieden. Frankfurt am Main 1965
- Putnam, Robert D. (Hg.): Gesellschaft und Gemeinsinn. Sozialkapital im internationalen Vergleich. Gütersloh 2001
- Reulecke, Jürgen: Geschichte der Urbanisierung in Deutschland. Frankfurt am Main 1985
- Siebel, Walter (Hg.): Die europäische Stadt. Frankfurt am Main 2004
- Rübke, Thomas: Zwanzig Jahre Neue Kulturpolitik. Erklärungen und Dokumente 1972-1992. Essen 1993

## **Hinweis zum Autor:**

Dr. Thomas Rübke (geb. 1957) ist wissenschaftlicher Mitarbeiter des Instituts für soziale und kulturelle Arbeit (ISKA) und seit Mai 2003 Geschäftsführer des „Landesnetzwerks Bürgerschaftliches Engagement Bayern“. Seit vielen Jahren beschäftigt er sich in Praxis und Theorie mit Fragen des Ehrenamtes. 1997 gründete er das ‚Zentrum Aktiver Bürger‘ in Nürnberg. Aufgrund seiner früheren Berufstätigkeit als Sozialplaner setzt er sich vor allem mit Fragen der Passung zwischen professionellen Diensten und Bürgerengagement auseinander.