

Bürgerschaftliches Engagement und Daseinsvorsorge – Ein Kommentar zum Zweiten Engagementbericht der Bundesregierung

Prof. Dr. Stephan Grohs

Deutsche Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer /
Deutsches Forschungsinstitut für Öffentliche Verwaltung

Problemaufriss

- Der Zweite Engagementbericht entwickelt ein anspruchsvolles Konzept der Daseinsvorsorge, das in mehrfacher Hinsicht die konventionelle Verwendung in Praxis und Wissenschaft erweitert:
- Mit dem „Befähigungsansatz“ (Capability-Approach) wird die Perspektive auf die Bedarfe der Angehörigen der örtlichen Gemeinschaften gelegt. Der Daseinsvorsorgebegriff wird damit
 - inhaltlich erweitert (prinzipiell können alle Bedarfe mit Gemeinwohlbezug zum Gegenstand von Daseinsvorsorge werden),
 - diversifiziert (die Bedarfe stellen sich regional und lokal in unterschiedlicher Weise) und schließlich
 - entsektoralisiert (der Bericht legt Wert auf eine integrierte Betrachtungsweise).
- Vor dem Hintergrund des demographischen Wandels in Teilregionen werden u. a. folgende Themenbereiche wichtig: Sicherstellung von Mobilität und ortsnahen Versorgungsstrukturen im ländlichen Raum

Agenda

1. Einordnung des Daseinsvorsorgebegriffs im Zweiten Engagementbericht
2. Ausgangsbedingungen und Herausforderungen kommunaler Daseinsvorsorge
3. Eine neue Arbeitsteilung in der kommunalen Daseinsvorsorge?
4. Erfahrungen mit der „Bürgerkommune“
5. Zu den Empfehlungen des Zweiten Engagementberichts

1. Der Daseinsvorsorgebegriff des Zweiten Engagementberichts

- Daseinsvorsorge als rechtlich nicht normierter Begriff und auch nicht eindeutig durch ökonomische Gütersystematik erfassbar: Politische Komponente im Umfang und der Verantwortlichkeit
- Historisch ausgehend von einem engen Daseinsvorsorgebegriff (Forsthoff I (1938): „Lebensnotwendige Leistungen“) stetige Erweiterungen („Förderliche Leistungen“)
- Der Zweite Engagementbericht erweitert diesen Begriff wiederum in mehrfacher Hinsicht: „Unter Daseinsvorsorge werden ganz allgemein die öffentlichen Güter und Dienstleistungen verstanden, die dem Gemeinwohl und der Lebensentfaltung der Menschen dienen, also „einem guten Leben vor Ort“ (Kurzfassung S. 26)
- Mit dem „Befähigungsansatz“ (Capability-Approach) wird die Perspektive auf die Bedarfe der Angehörigen der örtlichen Gemeinschaften gelegt. Der Daseinsvorsorgebegriff wird damit
 - inhaltlich erweitert (prinzipiell können alle Bedarfe mit Gemeinwohlbezug zum Gegenstand von Daseinsvorsorge werden),
 - diversifiziert (die Bedarfe stellen sich regional und lokal in unterschiedlicher Weise) und schließlich
 - entsektoralisiert (der Bericht legt Wert auf eine integrierte Betrachtungsweise).

2. Ausgangsbedingungen und Herausforderungen kommunaler Daseinsvorsorge

- Demographischer Wandel und Haushaltssituation der Kommunen führen zu steigender Diversität der kommunalen und regionalen Leistungsfähigkeit, aber auch von Engagementpotential
- Verbreitete „Opferthese“: Abnehmende kommunale Handlungsspielräume durch von „oben“ auferlegte Pflichtaufgaben bei steigendem Problemdruck: Konzentration auf Pflichtaufgaben zu Lasten von Investitionen und freiwilligen Aufgaben
 - Dilemma 1: Gerade schrumpfende Regionen werden überproportional fiskalisch belastet (Rückläufige Einnahmen, höhere Durchschnittskosten der Infrastruktur, höhere Sozialausgaben). Damit schrumpft auch der kommunale Handlungsspielraum zur Förderung und Aufrechterhaltung von Engagement und Engagementinfrastrukturen
 - Dilemma 2: Gewinnorientierte/privatgewerbliche Anbieter von Leistungen im allgemeinen Interesse ziehen sich Kostengründen aus solchen Regionen zurück (z. B. Breitbandausbau, Gesundheitsdienstleistungen, aber auch Lebensmittelläden etc.)
 - Dilemma 3: Auch das Engagementmobilisierungspotential zur teilweisen Kompensation / Ergänzung öffentlicher Leistungen ist hier geringer ausgeprägt

3. Eine neue Arbeitsteilung in der Daseinsvorsorge?

- Arbeitsteilung in der Daseinsvorsorge „Alltag“
- Gewährleistungsverantwortung und bürgerschaftliches Engagement
 - Kontinuität, Qualität und Zielerreichung als Maßstäbe einer Aufgabenteilung
 - Klassische Entscheidungsgrundlagen zur „Leistungstiefe“ kommunalen Handelns: Strategische Relevanz und Spezifität der Leistung
 - Bürgerschaftliches Engagement im Sinne einer Aufgabenübernahme kann im „Kernbereich“ der Daseinsvorsorge nur ergänzend wirken und sollte keine Lückenbüßerfunktion übernehmen
 - Eigeninitiativen sollten unterstützt werden, Aufgabenübertragungen wohl überlegt sein
 - Gleichzeitig ist daran zu erinnern, dass Kommunalverwaltung Selbstverwaltung der Bürgerinnen und Bürger vor Ort ist und das Ratsmandat auch eine traditionelle Form bürgerschaftlichen Engagements ist. Dass im Zweiten Engagementbericht an dieser Stelle häufig nur von „der Politik“ die Rede ist, irritiert.
- Schnittstellenmanagement als Herausforderung
 - Hauptamtliche Engagementinfrastruktur notwendig
 - Schaffung günstiger Rahmenbedingungen für Engagement (Räume, Beratung, Fortbildung, Anerkennung)
 - Eigeninitiative vor „Themenvergabe“: Engagement kann nicht erzwungen werden

4. Erfahrungen mit der „Bürgerkommune“

- Selbststeuerung der örtlichen Gemeinschaft durch Partizipation und Engagement
- Bürgerinnen und Bürger in Auftraggeber-, **Mitgestalter-** und Kundenrolle
- Mitgestaltung insbesondere in den Bereichen Sport und Kultur, zu geringerem Maße im Bereich Infrastruktur
- Weite Verbreitung von Freiwilligenagenturen, Seniorenbüros und anderen Anlaufstellen (häufig in Kooperation mit anderen lokalen Akteuren)
- Aufgabenübertragungen wiederum vor allem im Bereich Sport: Kontinuierliche Strukturen und klares Eigeninteresse der Vereine
- Problemfelder: Klare Verantwortlichkeiten, Kontinuität, Qualifikation, Widerstände aus den Verwaltungen, Qualitätssicherung, Begleitung

5. Die Empfehlungen des Zweiten Engagementsberichts 1

- **(38) Form und Art kommunaler und staatlicher Daseinsvorsorge sollen ausgerichtet sein auf das Ziel, allen Mitgliedern der Gesellschaft eine selbstbestimmte Lebensgestaltung und gesellschaftliche Teilhabe zu ermöglichen. Dabei sind die Vielfalt und Wechselwirkungen der einzelnen Bereiche und Leistungserbringer der Daseinsvorsorge zu berücksichtigen.**
- **(40) Soziale und räumliche Vielfalt und Ungleichheiten erfordern solidarische und differenzierte Wege und Strategien der kommunalen Daseinsvorsorge.**
- Der breite Ansatz des Daseinsvorsorgebegriffs bietet die Chance, die Gegebenheiten und spezifischen Bedarfe vor Ort zu erfassen. Die damit einhergehende Diversifizierung und „Individualisierung“ macht es aber schwierig Förderprogramme oder gesetzgeberische Schritte einzuleiten. Letztendlich läuft es darauf hinaus, die lokalen Gemeinschaften und insbesondere die Kommunen zu befähigen, diesen Ansatz aus eigener Kraft zu verfolgen. Die Realität der Kommunen zeigt aber große Diversität auch in der Handlungsfähigkeit auf.

5. Die Empfehlungen des Zweiten Engagementsberichts 2

- **(39) Die Aufgabe der Kommunen im Rahmen der Koproduktion von Daseinsvorsorge ist zu großen Teilen Management, Vernetzung und Ermöglichung. Die Kommunen benötigen dafür die Kompetenzen, Begleitung und Beratung sowie adäquate rechtliche, finanzielle und institutionelle Rahmenbedingungen.**
- In breiten Teilen bleibt die Kommune auch der zentrale Bereitsteller von Dienstleistungen und sollte dies unter Rücksicht auf Qualität, Verlässlichkeit und Professionalität auch bleiben. Koproduktion und Bürgerengagement bieten Chancen, können kommunales Handeln aber nicht ersetzen.
- Richtig bleibt, dass die Kommunen in Bereichen der Koproduktion hinreichend Kapazitäten vorhalten müssen, um ihrer Koordinatorenrolle gerecht zu werden. Gerade in Kommunen mit kritischer Haushaltslage ist darauf zu achten, dass diese als „freiwillig“ verstandenen Leistungen nicht zum Gegenstand von Konsolidierungsbemühungen werden, seien sie intern oder extern (Kommunalaufsicht) initiiert.

5. Die Empfehlungen des Zweiten Engagementsberichts 3

- **(43) Engagement für die eigene Lebensgestaltung und die Organisation des Gemeinwesens fordern Mitsprache und Partizipation ein. Dem müssen Kommunalpolitik und -verwaltung gerecht werden, indem sie die Kommunal-, Quartiers- und Dorfentwicklung als eine gemeinwohlorientierte gemeinschaftliche Entwicklung verstehen.**
- Wer mitgestaltet, muss mitgehört werden. Dazu sind neue Formen der Beteiligung notwendig, gerade wenn es um die kooperative Planung der Daseinsvorsorge geht. Wichtig ist die angemessene Berücksichtigung der Beiträge.
- Das klassische kommunale Ehrenamt der Ratsherrin und des Ratsherrn sollte dabei aber nicht entwertet werden. Engagement kann auch eine Brücke zwischen formellen und neuen informellen Formen der Beteiligung sein.
- Es sollte sich keine Konkurrenz repräsentativer und kooperativer Beteiligung entwickeln, daher ist auf eine enge Koppelung zu achten

5. Die Empfehlungen des Zweiten Engagementsberichts 4

- **(44) Die finanziellen Handlungsspielräume der Kommunen sollten mithilfe eines gemeinschaftlich finanzierten Daseinsvorsorgeprogramms erweitert und damit die besondere Verantwortung der Kommunen für die Gewährleistung der Daseinsvorsorge gestärkt werden. Dabei ist der Beitrag des Engagements für die kommunale Daseinsvorsorge zu berücksichtigen.**
- Ein wie immer gestaltetes Daseinsvorsorgeprogramm muss Verfahren entwickeln, um der Diversität der Bedarfe, die dem erweiterten Daseinsvorsorgebegriff implizit ist, gerecht zu werden.
- Die bisherige Förderlogik über Projektförderung hat nicht nur sektorale Grenzen, sondern krankt insbesondere an der Verstetigungslogik: Befristete Laufzeiten und Beschäftigungsverhältnisse sorgen für Diskontinuität.
- Eine solche dauerhafte Verankerung muss also zu anderen Instrumenten greifen. Die vorgeschlagenen Finanzierungsalternativen sind sehr weitreichend, z. T. rechtlich problematisch.
- Dringender wäre die Unterstützung von tragfähigen Kommunal финанzen und die Schaffung leistungsfähiger Einheiten, wo dies geboten ist. Kommunen müssen wieder den Handlungsspielraum gewinnen, der es Ihnen ermöglicht sich Querschnittsthemen wie Engagementförderung anzunehmen.

6. Fazit

- Im Sinne des breiten Begriffs der Daseinsvorsorge des Zweiten Engagementberichts ist Bürgerengagement eine wichtige Ergänzung kommunalen Handelns.
- Stärkung und Verstetigung von Engagementinfrastrukturen gerade in demographisch und wirtschaftlich benachteiligten Regionen bleibt zentrale Herausforderung.
- Dies erfordert eine zielgerichtete Förderstrategie.
- Die Kommunen bleiben der zentrale Anker auch für bürgerschaftliches Engagement und zentrale Koordinatoren zwischen öffentlicher, bürgerschaftlicher und gewerblicher Bereitstellung von Leistungen im allgemeinen Interesse.
- Um diese Funktion aufrechtzuerhalten müssen die Kommunen handlungsfähig bleiben bzw. gemacht werden: Kommunalfinanzen, aber auch territoriale Zuschnitte bzw. interkommunale regionale Kooperationen

Herzlichen Dank für Ihre Aufmerksamkeit!

Kontakt:

Prof. Dr. Stephan Grohs

Lehrstuhl für Politikwissenschaft

Deutsche Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer / Deutsches Forschungsinstitut für Öffentliche Verwaltung

Freiherr-vom-Stein-Str. 2

D-67346 Speyer

Telefon: +49 (0) 6232 654-453

Telefax: +49 (0) 6232 654-131

E-Mail: grohs@uni-speyer.de

Web: <http://www.uni-speyer.de/grohs>