

Good Governance – Zivilgesellschaft und bürgerschaftliches Engagement in Deutschland

Dr. Ansgar Klein



Good Governance zielt auf den Einbezug zivilgesellschaftlicher Akteure in Prozesse politischer Steuerung wie auch bei der Umsetzung politischer Programme. Mit Blick auf differenzierte Funktionen der Zivilgesellschaft besteht eine zentrale Voraussetzung von „Good Governance“ darin, die Rahmenbedingungen des bürgerschaftlichen Engagements und insbesondere die zivilgesellschaftlichen Infrastrukturen im Rahmen einer querschnittlich angelegten Engagementpolitik nachhaltig zu entwickeln. Im kommunalen Raum gilt es geeignete Rahmenbedingungen für eine solche „Good Governance“ zu schaffen: Dazu gehören neben der zivilgesellschaftlichen Infrastruktur auch entsprechende kommunale Leitbilder sowie Qualitätstandards für Bürgerbeteiligung.

Der Begriff Governance ist am besten mit dem Begriff Lenkungsformen zu übersetzen und weist vor allem darauf hin, dass innerhalb der jeweiligen politisch-gesellschaftlichen Einheit Steuerung und Regelung nicht nur vom Staat („Erster Sektor“), sondern auch von der Privatwirtschaft („Zweiter Sektor“) und vom „Dritten Sektor“ (Vereine, Verbände, Interessenvertretungen) durchgeführt wird.

Im Unterschied zur direkten top down-Steuerung und in Abgrenzung zu "Government" (Regierung) sollen, unter Rückgriff auf Elemente der Eigenverantwortung, die zu steuernden Organisationen, Einheiten oder Einzelakteure eine aktive Rolle in der Bewältigung der jeweiligen Aufgaben bzw. Herausforderungen einnehmen. Zusätzlich drückt der Begriff Governance häufig auch eine Kooperation mehrerer Akteure aus. (siehe: Benz 2006).

Funktionen der Zivilgesellschaft

Zivilgesellschaft ist Kontroll- und Frühwarnsystem, öffentlicher Resonanzverstärker und Artikulator gesellschaftlicher Problemlagen. Diese politischen Funktionen der Zivilgesellschaft werden durch das advokatorische Eintreten für die Interessen marginalisierter und sozial schwacher Gruppen sowie den so genannten „Public interest-Lobbyismus“ ergänzt, der bspw. in der Agenda von Menschenrechts-, Frauen-, Umwelt- oder Entwicklungshilfeorganisationen eine bedeutende Rolle spielt. Zivilgesellschaft ist aber auch ein bedeutender Ort der politischen Sozialisation und des Lernens (Klein 2013). In sozialer Hinsicht kann Zivilgesellschaft wesentliche Beiträge zur sozialen Integration leisten. In der wissenschaftlichen Diskussion über das „soziale Kapital“ der Gesellschaft wird mit Recht die Brückenbauende Funktion des Sozialkapitals hervorgehoben, die der Separierung und Ausgrenzung wie auch den Stereotypen und Feindbildern entgegenwirkt, die die Zivilität auch der demokratischen Gesellschaft bedrohen (zu Zivilgesellschaft: Klein 2001).

Schließlich hat Zivilgesellschaft auch eine Funktion als Koproduzent sozialer Leistungen. Die Funktion des sozialen Koproduzenten reicht von den Nahräumen von Selbst- und Nachbarschaftshilfe über soziale Dienste etwa in Pflege und Hospiz, kulturelle Angebote und Umwelt- und Naturschutz.

Engagementpolitische Agenda

Im Gefolge einer Enquete-Kommission des Deutschen Bundestages zur „Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements“ (1999-2002) wurde erstmals eine umfassende Programmatik für die engagementpolitische Agenda und die Umrisse der Leitidee bürgerschaftlicher Reformpolitik formuliert (Enquete-Kommission 2002; Evers u.a. 2003; Olk 2007).

Eine Politik zur Förderung des bürgerschaftlichen Engagements lässt sich nicht auf ein spezifisches politisches Ressort – wie etwa das Sozial- oder Gesundheitsressort – beschränken, sondern ist vielmehr eine Querschnittsaufgabe, die für alle Politikbereiche Relevanz beansprucht. Engagementpolitik hat damit – unabhängig davon, ob sie auf kommunaler, Landes- oder Bundesebene operiert – eine doppelte strategische Ausrichtung. Es muss sowohl ein übergreifendes Leitbild einer engagementpolitischen Weiterentwicklung des Gemeinwesens entwickelt als auch dafür Sorge getragen werden, dass in den einzelnen politischen Ressorts Maßnahmen und Programme entwickelt und umgesetzt werden, die sich an diesem übergreifenden Leitbild orientieren.

Handlungsempfehlungen

- Institutionen und Organisationen zivilgesellschaftlich weiterentwickeln und in die Bürgergesellschaft einbetten,
- Direktdemokratische Beteiligungsformen auf allen Ebenen des föderalen Staates ausweiten (Bürgerbegehren, Bürgerbescheide etc.),
- Verwaltungen bürgerorientiert gestalten und für die Bürgergesellschaft dialogfähig machen,
- deliberative Beteiligungsmöglichkeiten schaffen (z.B. in Form von Runden Tischen, Beiräten, Planungszellen),
- Anerkennungskultur weiterentwickeln,
- Netzwerke auf allen Ebenen unter Einbezug von Akteuren aus allen gesellschaftlichen Bereichen schaffen und engagementfördernde Infrastrukturen weiterentwickeln,
- Verantwortungsübernahme und freiwillige Selbstverpflichtungen von Unternehmen im Gemeinwesen stärken,
- Schutz- und Nachteilsausgleich für Engagierte verbessern (z.B. Haftpflicht- und Versicherungsschutz etc.),
- Gemeinnützigkeits- und Spendenrecht reformieren sowie nicht zuletzt
- das Wissen über bürgerschaftliches Engagement (Grundlagenforschung, Evaluation, Qualitätssicherung etc.) erweitern.

Kommunale Governance und bürgerschaftliches Engagement: Zugänge zur Engagementpolitik der Kommunen

Im sozialen Nahraum ist das Engagement der Bürger am stärksten ausgeprägt. Daher ist Kommunalpolitik gut beraten, wenn sie dieses Engagement unterstützt und fördert und mit den Beteiligungsanliegen der Bürger konstruktiv umgeht. Die Spannweite der Themen, mit denen Kommunalverwaltung konfrontiert ist, reicht dabei von den neuen Ansprüchen an politischer Beteiligung über die Förderung wichtiger Projekte und Einrichtungen bis hin zu Kooperationen mit den Bürger bei wichtigen Vorhaben und Projekten der Kommune. Vor diesem Hintergrund dieser wichtigen Funktionen ist Engagementförderung auch zum Gegenstand einer politischen Leitbild-Diskussion geworden.

Kommunale Leitbilder

Der „ermöglichende Staat“ kann die Rahmenbedingungen für bürgerschaftliches Engagement und die Organisationen der Zivilgesellschaft verbessern. Dies reicht von dem Versicherungsschutz für Engagierte über Aus- und Fortbildungsangebote bis hin zu Steuerpolitik und der Förderung von nötigen Infrastrukturen der Engagementförderung. Der „aktivierende Staat“ kann engagementferne Gruppen näher an das Engagement heranführen

- etwa indem Jugendfreiwilligendienste auch für Hauptschüler attraktiv gemacht werden,
- indem die Netzwerkbildung in einem Stadtteil gefördert wird,
- indem arbeitslosen Menschen die Möglichkeit gegeben wird, ihre Kompetenzen sinnvoll gesellschaftlich einzubringen.

Der „gewährleistende Staat“ zieht sich dort aus der unmittelbaren Aufgabendurchführung zurück, wo dies besser durch zivilgesellschaftliche Akteure geschehen kann, behält aber die Verantwortung dafür, dass diese Aufgaben in guter Weise erfüllt werden.

Leitbild der „Bürgerkommune“: mehr Beteiligung wagen

Die Kommunale Gemeinschaftsstelle in Köln hat erst vor kurzem das Leitbild der Bürgerkommune, das bereits in den 1990er Jahren diskutiert worden ist, aktualisiert (KGSt 2014). Konstitutive Elemente der Bürgerkommune sind Transparenz, Bürgerengagement, Bürgerbeteiligung und Zusammenarbeit in Netzwerken. Damit schließt die Bürgerkommune das Leitbild von Open Government mit ein: „Bürgerengagement kann sich ...begünstigend auf das Ausmaß an Beteiligung in Veränderungsprozessen auswirken“. Darauf aufbauende Beteiligungsprozesse sind nicht nur möglich, sondern bringen der Kommune auch großen Nutzen, indem sie die Willensbildung der politisch legitimierten Entscheider unterstützen. Wesentlich ist, dass diese Form von Unterstützung eine Konsultation darstellt. Konsultation bedeutet in diesem Kontext, dass anschließend die Rats-, Kreistags- bzw. Gemeinderatsmitglieder entscheiden, was sie davon annehmen und was nicht. Das politische Mandat wird also in keiner Weise ausgehöhlt.

Die KGSt empfiehlt Kommunen, die sich für den Weg der Bürgerkommune entscheiden, ihre Steuerungsprozesse für die Bürgerschaft zu öffnen, indem sie Transparenz herstellen, Beteiligungsmöglichkeiten und Raum für ehrenamtliches Engagement bieten und die Zusammenarbeit mit der Stadtgesellschaft suchen (KGSt 2014). Bei allen Initiativen, die unmittelbare Beteiligungsmöglichkeiten einräumen, muss die Rolle und Position der gewählten und damit legitimierten Mitglieder in Räten und Kreistagen beachtet werden. Dazu gehört auch, dass sie von der Verwaltung frühzeitig eingebunden werden. Die Entwicklung zur Bürgerkommune geht nur mit der Politik, nicht gegen sie. Alle Kommunen, die an der Erarbeitung dieses Berichts beteiligt waren, betonen, wie wichtig es ist, zwischen Politik und Verwaltungsspitze ein gemeinsames Grundverständnis zu erarbeiten und anschließend mit allen Akteursgruppen der Stadtgesellschaft die für alle geltenden Leitlinien zu erarbeiten. Im Idealfall ist es ein gelungener Dialog.

Qualitätsstandards für Bürgerbeteiligung

Erforderlich sind dabei Qualitätsstandards für den kommunalen Einbezug der Bürgerinnen und Bürger. Diese hat das Netzwerk Bürgerbeteiligung zusammengestellt und erläutert:

Bürgerbeteiligung..

1. ... braucht die Bereitschaft und Fähigkeit zum Dialog.
2. ... braucht Ressourcen und klare Ziel- und Rahmensetzungen.
3. ... nutzt die vorhandenen Gestaltungsspielräume.
4. ... ist ein Dialog auf Augenhöhe.
5. ... ist verbindlich und verlässlich.

6. ... braucht eine sorgfältige und kompetente Gestaltung des Beteiligungsprozesses.

7. ... braucht transparente Information.

8. ... ermöglicht die Mitwirkung aller.

9. ... lernt aus Erfahrung.

10. ... ist in eine lokale Beteiligungskultur eingebettet.

(siehe Netzwerk Bürgerbeteiligung 2013: <http://www.netzwerk-buergerbeteiligung.de/kommunale-beteiligungspolitik-gestalten/qualitaetskriterien-buergerbeteiligung/> gesehen am 12.06.2016)

Schaubild 1: Bausteine für eine Agenda der Engagementpolitik

- Stärkung der Bürgergesellschaft und des bürgerschaftlichen Engagements
- Verbesserung der rechtlichen, institutionellen und organisatorischen Rahmenbedingungen für bürgerschaftliches Engagement
- Engagementverträglichkeit sozialstaatlicher Reformprogramme und -maßnahmen sichern
- Entwicklung einer Anerkennungskultur für bürgerschaftliches Engagement vorantreiben
- Weiterentwicklung der Qualifizierung und Bildung für Bürgerschaftlich Engagierte
- Stärkung der lokalen Bürgergesellschaft
- Weiterentwicklung der Freiwilligendienste
- Einbeziehung aller Organisationen und Institutionen für Beteiligung und bürgerschaftliches Mittun
- Engagementfreundliche Reformen der öffentlichen Verwaltung
- Fortentwicklung der Engagementförderung des Bundes und der Bundesländer
- Entwicklung einer Kultur der Anerkennung von bürgerschaftlichem Engagement
- Stabilisierung und Ausbau der Infrastrukturen für kommunale Engagementförderung
- Förderung des bürgerschaftlichen Engagements von und mit Migranten und Migrantinnen
- Stärkung der europäischen Bürgergesellschaft
- Unterstützung lokaler Bündnisse
- Entwicklung der Kooperationen von Bürgergesellschaft, Wirtschaft und Staat
- Ausbau und Fortentwicklung von „Corporate Citizenship“ der Unternehmen

Literatur

Benz, Arthur: Politik im Mehrebenensystem. Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften, 2006.

Enquete-Kommission „Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements“/Deutscher Bundestag 2002: Abschlussbericht: Bürgerschaftliches Engagement. Auf dem Weg in eine zukunftsfähige Bürgergesellschaft, Opladen: Leske+Budrich

Evers, Adalbert/ Kortmann, Karin/ Olk, Thomas/ Roth, Roland 2003: Engagementpolitik als Demokratiepolitik. Reformpolitische Perspektiven für Politik und Bürgergesellschaft. In: Georg Lohmann (Hrsg.): Demokratische Zivilgesellschaft und Bürgertugenden in Ost und West, Frankfurt/ M., 153-164, Peter Lang

Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGST) 2014: Bericht: Leitbild Bürgerkommune. Entwicklungschancen und Umsetzungsstrategie, Köln 2014.

Klein, Ansgar 2001: Der Diskurs der Zivilgesellschaft, Opladen

Klein, Ansgar 2005: Bürgerschaftliches Engagement und Zivilgesellschaft – die reformpolitische Diskussion. In: Archiv für Wissenschaft und Praxis der sozialen Arbeit, Jg. 36, Heft 4/2005, 4-19

Klein, Ansgar 2013: Politische Bildung und bürgerschaftliches Engagement, in: Birger Hartnuß / Reinhild Hugenroth / Thomas Kegel (Hrsg.): Schule und Bürgergesellschaft. Bürgergesellschaftliche Perspektiven für moderne Bildung und gute Schulen, Wochenschau Verlag Schwalbach/Ts 2013, S. 113-123

Netzwerk Bürgerbeteiligung 2013: Qualitätsstandards: <http://www.netzwerk-buergerbeteiligung.de/kommunale-beteiligungspolitik-gestalten/qualitaetskriterien-buergerbeteiligung/> gesehen am 12-06.2016

Olk, Thomas 2007: Hat sich Engagementpolitik etabliert? In: Forschungsjournal Neue Soziale Bewegungen, Jg. 20, Heft 2, 15-26, (im Erscheinen)

Dr. Ansgar Klein

PD Dr. Ansgar Klein ist seit 2002 (Gründungs-)Geschäftsführer des Bundesnetzwerk Bürgerschaftliches Engagement (BBE). Er ist Privatdozent für politische Wissenschaften an der Humboldt-Universität zu Berlin und Publizist.

© Europäische Akademie Berlin e.V., August 2016
Der Artikel gibt die Auffassung des Autors wieder.

Kontakt

Europäische Akademie Berlin e.V.
Bismarckallee 46/48
14193 Berlin
+49 30 8959510
eab@eab-berlin.eu
www.eab-berlin.eu