

Bürger gestalten Bürgerschaftliches Engagement als Strukturfaktor in der Regionalentwicklung

Partizipative Kommune – Kooperationsnetzwerke und bürgerschaftliches Engagement als Erfolgsfaktoren für Kommunen

Prof. Dr. Thomas Olk

Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg

Philosophische Fakultät III

Institut für Pädagogik

Email: thomas.olk@paedagogik.uni-halle.de



MARTIN-LUTHER-UNIVERSITÄT
HALLE-WITTENBERG

Philosophische
Fakultät

Aufbau der Präsentation

- Local Governance – eine neue Form des Regierens?
- Das Projekt „Partizipative Kommune“
 - Das Projekt
 - Forschungsdesign und Fragestellung
 - Empirische Befunde zur intersektoralen Vernetzung
 - Wirtschaft
 - Kultur, Freizeit und Soziales
 - Städtebau, Natur und Umwelt
- Chancen und Probleme intersektoraler Kooperation
- Schlussfolgerungen und Ausblick



Local Governance – eine neue Form des Regierens?

- neue Herausforderungen für Kommunen
 - demographischer Wandel
 - fiskalische Krise
 - Standortwettbewerb
 - zunehmende Heterogenität der Bevölkerung
 - soziale Desintegration und Spaltung
- Legitimations- und Effektivitätskrise kommunaler Politik
 - Politik- und Parteienverdrossenheit
 - abnehmende Wahlbeteiligung
 - abnehmende Problemlösungskapazität



Local Governance – eine neue Form des Regierens?

- wachsende Attraktivität neuer Formen des Regierens (z. B. Leitbild Bürgerkommune)
- Merkmale
 - Einbezug der Ressourcen des privaten Sektors und der Bürgerschaft
 - Bildung von Netzwerken aus kommunalen, privatwirtschaftlichen und zivilgesellschaftlichen Akteuren
 - Bedeutungszuwachs von nicht-staatlichen Trägern, Betroffenen, gesellschaftlichen Akteuren, Wirtschaftsvertretern innerhalb dieser Prozesse und Verfahren



Local Governance – eine neue Form des Regierens?

- Governance als theoretisches Konzept
 - Ersetzung des hierarchischen Steuerungsbegriffs durch den Governancebegriff
 - Staat, Markt, Politiknetzwerke, Verbände und Gemeinschaften gelten als Governancetypen, die in unterschiedlichen Kombinationen verkommen (können)
 - Good Governance – Welcher Mix aus Governancetypen ist normativ wünschenswert?



Local Governance – eine neue Form des Regierens?

- Erwartete Ergebnisse von Local Governance
 - Beitrag zur Lösung der Legitimationskrise kommunaler Politik
 - Erhöhung des Interessenberücksichtigungspotentials
 - Höhere Transparenz der Entscheidungsprozesse
 - Stärkung der Integrationsfunktion
 - Verbesserung des Problemlösungspotentials



Das Projekt „Partizipative Kommune“

- Das Projekt
 - Projekt im Rahmen des Programms „Aufbau Ost“ vom Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung gefördert
 - Laufzeit: September 2006 bis Dezember 2007
 - Durchführung: nexus-Institut in Kooperation mit BBE und Akademie für Sozialarbeit und Sozialpädagogik e.V.



Das Projekt „Partizipative Kommune“

- Forschungsdesign und Fragestellung
 - Warum ostdeutsche Kommunen?: Betroffenheit von spezifischen Problemen wie dauerhaft hohe Arbeitslosigkeit, schrumpfende und alternde Bevölkerung, Umbruch in der öffentlichen Verwaltung und den Einrichtungen der Daseinsvorsorge, Erosion DDR-typischer Kooperations- und Engagementstrukturen
 - Ostdeutsche Städte als „Experimentierfeld“ neuer Kooperationsformen zwischen öffentlichem Sektor, Wirtschaft und Zivilgesellschaft



Das Projekt „Partizipative Kommune“

- Forschungsdesign und Fragestellung
 - Ziel des Projektes: Identifizierung von Faktoren, die die Vernetzung und Zusammenarbeit zwischen den Bereichen kommunale Politik/Verwaltung, Unternehmen und Zivilgesellschaft in (kleineren) Städten Ostdeutschlands begünstigen bzw. erschweren
 - Ausgangshypothese: Viele (ost)deutsche Kommunen schöpfen ihr Potential der Vernetzung und Kooperation zwischen den drei Akteursgruppen nicht aus



Das Projekt „Partizipative Kommune“

- Forschungsdesign und Fragestellung
- Auswahl der Modellkommunen:
 - Auswahlkriterien: Größe der Kommune (10.000 bis 30.000 Einwohner), bereits bestehende Ansätze einer Vernetzung, Interesse der Verwaltungsspitze an Mitwirkung, schriftliche Bewerbung)
 - Auswahlergebnis: Sondershausen (Thüringen), Strausberg (Brandenburg)



Das Projekt „Partizipative Kommune“

- Forschungsdesign und Fragestellung
- Kurzbeschreibung der Modellkommunen
 - **Strausberg** („die grüne Stadt am See“): Arbeitslosenquote mit 11% relativ niedrig, verhältnismäßig gute wirtschaftliche Entwicklung (Schwerpunkte: Medizin, Luftfahrt, Medien), Bundeswehrstandort mit 16 Dienststellen (größter Arbeitgeber vor Ort), 26.500 Einwohner/innen, demographische Entwicklung auch in Zukunft weitgehend stabil



Das Projekt „Partizipative Kommune“

- Forschungsdesign und Fragestellung
- Kurzbeschreibung der Modellkommunen
 - **Sondershausen** („die Musik- und Bergstadt“), traditionelle Wirtschaftszweige Kali- und Elektroindustrie, Kaliindustrie nach der Wende vollständig weggebrochen, ebenfalls ein Standort der Bundeswehr, Musik- und Kultur sind ein wichtiger Wirtschaftsfaktor und Katalysator für bürgerschaftliches Engagement, 21.500 Einwohner/innen, Bevölkerungszahlen rückläufig



Das Projekt „Partizipative Kommune“

- Forschungsdesign und Fragestellung
- Methode:
 - leitfadengestützte teilstandardisierte Interviews
 - befragt wurden insgesamt 46 engagierte Bürgerinnen und Bürger sowie 43 Experten (13 Vertreter der kommunalen Verwaltung, 11 Wirtschaftsvertreter und 19 Verantwortungsträger aus dem Dritten Sektor); beide Bürgermeister
 - Durchführung von Workshops mit Vertretern aus beiden Kommunen und allen gesellschaftlichen Bereichen
 - gegenseitige Städtebesuche



Das Projekt „Partizipative Kommune“

- Empirische Befunde zur intersektoralen Vernetzung
 - breites Spektrum an Projekten, Initiativen und weiteren Aktivitäten, die sektorübergreifend realisiert werden
 - in der „Musikstadt“ Sondershausen liegt der Schwerpunkt der Aktivitäten im Bereich Musik und Kultur
 - in der „grünen Stadt am See“ Strausberg liegt der Schwerpunkt im Umwelt- und Naturbereich
 - bei der Mehrheit der Projekte sind Akteure aus zwei Sektoren beteiligt, während Projekt und Netzwerke aus allen drei Akteursgruppen äußerst selten sind



Das Projekt „Partizipative Kommune“

- Empirische Befunde zur intersektoralen Vernetzung
 - *Bereich Wirtschaft*
 - **Wirtschaftsrat in Strausberg** (formlose Vereinigung von Unternehmern, Mitgliedern aus Institutionen, Politik, interessierten Bürgern) initiiert durch den Bürgermeister
 - Aktivitäten: Altstadtbeschilderung, Entwicklung eines integrierten wirtschaftsorientierten Stadtentwicklungskonzeptes, Strausberger Weihnachtsmarkt, Innovationspreis zur Förderung der Ansiedlung neuer Unternehmen, Stadt-Wiki, Patenschaft mit Schulklassen



Das Projekt „Partizipative Kommune“

- Empirische Befunde zur intersektoralen Vernetzung
 - *Bereich Wirtschaft*
 - Gewerbe- und Wirtschaftsverein in Sondershausen
 - Aktivitäten: Stadtmarketingprozess, Schaufensterwettbewerbe, Bürgerbefragungen, Begleitung kultureller Ereignisse



Das Projekt „Partizipative Kommune“

- Empirische Befunde zur intersektoralen Vernetzung
 - *Bereich Kultur, Freizeit und Soziales*
 - **Strausberg:** lokale Beiräte „Wirtschaft und Tourismus“, „Bauen und Umwelt“, „Jugend, Bildung, Soziales“
(Verwaltung nimmt an Beratungen teil, Struktur der Stadtratsausschüsse ist an die der Beiräte angepasst, Seniorenbeirat, Kulturpark Strausberg, Lokales Bündnis für Familie, Mehrgenerationenhaus)
 - **Sondershausen:** Förderverein des Loh-Orchesters (Vertreter aller drei Bereiche), Bürgerbad Großfurra, Kinder- und Jugendbeirat (Projekt Skateboard-Halle, Lokales Bündnis für Familie, Mehrgenerationenhaus)



Das Projekt „Partizipative Kommune“

- Empirische Befunde zur intersektoralen Vernetzung
 - *Bereich Städtebau, Natur und Umwelt*
 - **Strausberg:** Aktivitäten im Umweltbereich vor allem im Rahmen der Straussee-Partnerschaft, Erstellung eines Maßnahmenplans zur Erhöhung des Anteils erneuerbarer Energien in Strausberg unter Beteiligung von Vertretern aller Bereiche
 - **Sondershausen:** Projekt Cruciskirche (Beteiligung von Akteuren aus allen drei Bereichen), Pflegeverträge für Grünflächen,



Chancen und Probleme intersektoraler Kooperation

- Chancen

- die Beispiele „guter Praxis“ intersektoraler Kooperation verweisen auf relevante positive Effekte für die Lebensqualität in den Modellkommunen
 - *Bürger als politischer Auftraggeber*: Beiräte und Foren tragen dazu bei, die Entscheidungen kommunaler Politik und Verwaltung zu qualifizieren (Betroffene als Experten ihrer Lebenssituation)



Chancen und Probleme intersektoraler Kooperation

• Chancen

- dabei scheint es zu gelingen, die aus der Literatur bekannten negativen Effekte der Bürgerbeteiligung zu verhindern (Externalisierung von Kosten, Homogenisierung des Diskurses, mangelnde Abstimmung zwischen unterschiedlichen Beteiligungsformen wie etwa lokale Agenda-Gruppe und Wirtschaftsbeirat)
- insbesondere in Strausberg wird durch die passförmige Zuordnung von Agenda-Gruppen und Ratsausschüssen eine Verzahnung von deliberativen Gremien mit repräsentativen Gremien sichergestellt, Beteiligungsergebnisse werden umgesetzt



Chancen und Probleme intersektoraler Kooperation

- Chancen

- *Bürger als Mitgestalter*: in vielen Projekten und Aktivitäten werden kollektive Güter produziert, die ansonsten von der kommunalen Verwaltung hätten erstellt werden müssen, bzw. die ohne die Beteiligung externer Akteure nicht herstellbar gewesen wären (Grünpartnerschaften, Crucis-Kirche als Bürgerzentrum, Skater-Halle, Bürgerbad Großfurra etc.)
- das Angebot kommunaler Daseinsvorsorge wird erhalten bzw. weiterentwickelt



Chancen und Probleme intersektoraler Kooperation

• Chancen

- *Fazit:* der größte Mehrwert von Bürgeraktivitäten liegt in der Bekämpfung von Resignation und Gleichgültigkeit bzw. in der Erzeugung einer positiven Identifikation mit der Gemeinde und der Erzeugung einer „Aufbruchstimmung“
- Bürgermeister Kreyer: „Ich muss vermeiden, dass sich die Resignation wie ein Mehltau über die Stadt legt“.



Chancen und Probleme intersektoraler Kooperation

- Probleme

- bei der überwiegenden Mehrheit der Projekte und Aktivitäten handelt es sich um bilaterale Kooperationen während Netzwerkstrukturen, in denen kommunale Politik und Verwaltung, Wirtschaft sowie Bürgerinnen und Bürger zusammenarbeiten, eher selten sind (wechselseitige Vorbehalte, Informationsdefizite über die Interessen und Sichtweisen der jeweils Anderen, fehlende Ideen hinsichtlich gemeinsamer Vorhaben)



Chancen und Probleme intersektoraler Kooperation

- **Probleme**

- der Schwerpunkt der Aktivitäten und Projekte liegt bei der (Ko-)Produktion von Leistungen und Gütern, die allen nützen und niemandem schaden, kontroverse Themen und antagonistische Interessenkonflikte werden ausgeklammert
- es gibt nur wenige Projekte, die auf die Aktivierung benachteiligter Bevölkerungsgruppen abzielen mit der Folge einer sozialstrukturellen Homogenisierung der Beteiligungsstruktur (Mittelschichtsbias)



Schlussfolgerungen und Ausblick

- der Einbezug und die Aktivierung eines möglichst breiten Spektrums von Bürgergruppen erfordert ein anspruchsvolles Partizipationsmanagement
- Kriterien und Qualitätsstandards:
 - an den Eigeninteressen der Betroffenen ansetzen
 - Hemmschwellen der Beteiligungsformen gering halten
 - eine Anlauf- und Informationsstelle bieten
 - den Gestaltungsspielraum im Vorhinein definieren
 - eindeutige Unterstützung durch Politik und Verwaltung einwerben
 - Beteiligung in einem frühen Stadium ermöglichen, wenn Grundsatzfragen noch offen sind



Schlussfolgerungen und Ausblick

- kommunale Politik und Verwaltung sollten eine Leadership-Rolle einnehmen
- Indikatoren:
 - klare Vision für das Gebiet artikulieren
 - Bürgerstolz aufbauen, die Vorteile des Gebietes herausstellen und entsprechende Unterstützung mobilisieren
 - Partnerschaften entwickeln, die ein gemeinsames Interesse an den Bedürfnissen der lokalen Gemeinschaft entwickeln
 - komplexe soziale Fragen angehen (Fragmentierung der Verwaltung überwinden)



Schlussfolgerungen und Ausblick

- Unterstützung und Zusammenhalt aufbauen, indem unterschiedliche Interessen koordiniert und Leute „bei der Stange“ gehalten werden
- Vorkehrungen und Verfahren etablieren, die eine Verkopplung der Beteiligungsergebnisse direkter Partizipationsgremien mit repräsentativ-demokratischen Institutionen sicherstellen (Interdependenz-Management)
- thematische Eingrenzung und ergebnisorientierte Moderation von Bürgerbeteiligungsgremien



Schlussfolgerungen und Ausblick

- Beteiligung von Ratsmitgliedern an den Bürgerforen, zeitliche Abstimmung der Entscheidungsproduktion in Bürgerforen mit den Zeitplänen des Rates
- Grundsätzliche Einschätzung:
 - strittig bleiben Artikulationsformen wie unbequeme Bürgerproteste und Konflikte über Standortfragen aus der Sicht kommunaler Politik und Verwaltung wird eher der Bürger als „Gratisarbeiter“ denn als zivilgesellschaftlicher Aktivbürger erwünscht



Schlussfolgerungen und Ausblick

- Netzwerke intersektoraler Kooperation sind eine Ergänzung und keineswegs ein Ersatz für repräsentative Entscheidungsgremien und kommunale Verwaltung
- antagonistische Interessenkonflikte sind nur über Mehrheitsentscheidungen im Kommunalparlament entscheidbar



Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit!



MARTIN-LUTHER-UNIVERSITÄT
HALLE-WITTENBERG

**Partizipative Kommune –
Kooperationsnetzwerke und bürgerschaftliches
Engagement als Erfolgsfaktoren für Kommunen**

Philosophische
Fakultät