

Heinz Blaumeiser

## **Blick auf kommunale Strukturen: Wie funktioniert Beteiligung von Älteren**

In den vielfältigen Bemühungen um neue Beteiligungsformen kommen Defizite in unserer demokratischen politischen Kultur zum Ausdruck. Mit ihren größeren Lebenserfahrungen sehen die älteren Generationen vor allem die politisch-kulturellen Errungenschaften von solidarischer Verantwortung und deren Weitergabe an die Jüngeren gefährdet („Politik-Verdrossenheit“). Weil die Sinnhaftigkeit einer gemeinschaftlichen Mitgestaltung unserer Lebensverhältnisse in den Kontexten der unmittelbaren Lebenswelt besonders erlebbar wird, kommt einem partizipationsfördernden Umbau kommunaler Strukturen eine maßgebliche demokratie-politische Bedeutung zu: Bürgerbeteiligung braucht förderliche Rahmenbedingungen. Zugleich heißt es, sich gegen bloße „Beteiligungsfeuerwerke“ abzugrenzen, die mit gut inszenierten Verfahren die Bürger blenden, nur um Entscheidungen reibungsloser zu realisieren, die in undurchsichtigen Beziehungsgeflechten bereits gefallen sind.<sup>1</sup>

Meine folgenden Überlegungen dazu stammen aus zwei Jahrzehnten Erfahrung, Reflexion und Diskussion in Forschungs- und Modellprojekten zu partizipatorischen Altenplanungen in österreichischen und mehr noch in deutschen Gemeinden, Städten und Landkreisen.<sup>2</sup>

### **Neue Rollen und Aufgaben der Kommunen im Wohlfahrts-Mix**

Gerade auch kommunale Entwicklungsplanungen orientieren sich also am Leitgedanken eines guten Lebens aller in einer gerechten Gesellschaft: solidarisch, fair und mit Blick auf die Zukunft auch nachhaltig. Dieses Steuerungsziel bezeichnen wir in der europäischen Tradition mit „Wohlfahrt“, und demokratische Politik soll die diesbezüglichen Vorstellungen der Bürger nach verfaßten Regeln aufnehmen und verwirklichen. Dafür sind Verfahren zwar wichtig, doch entscheidend bleiben neben fachlichen Expertisen in den anliegenden Sachfragen vor allem vertrauensvolle Beziehungen zwischen allen Akteuren.

---

\* Erweiterte Fassung des Impulsreferats zur Tagung „Beteiligung vor Ort – Kommune gemeinsam gestalten!“ in Mannheim am 11. und 12. Oktober 2012 im Bürgerhaus Neckarstadt

<sup>1</sup> Polemisch-kritisch hatte Klaus Selle dazu das US-amerikanische Kunstwort „Particitainment“ in die deutsche Diskussion eingeführt, das 1992 der Zukunftsforscher Paul Saffo (Stanford University) erfunden hatte, allerdings in der Bedeutung von „entertaining communications that connect us with some larger purpose or enterprise“; siehe Paul SAFFO 1992: Consumers and Interactive New Media. A Hierarchy of Desires; [www.saffo.com/essays/consumers-and-interactive-new-media-a-hierarchy-of-desires](http://www.saffo.com/essays/consumers-and-interactive-new-media-a-hierarchy-of-desires) [HB Sept 2012]

<sup>2</sup> Heinz BLAUMEISER et al.: Handbuch kommunale Altenplanung. Grundlagen – Prinzipien – Methoden. - Deutscher Verein: Frankfurt 2002; vgl. BERTELSMANN STIFTUNG (Hg): Initiieren – Planen – Umsetzen. Handbuch kommunale Seniorenpolitik. – Bertelsmann Stiftung: Gütersloh 2009

Wohlfahrt wird modellhaft in vier unterschiedlichen gesellschaftlichen Sektoren (**blau fett**) ‚produziert‘, zufolge von vier unterschiedlichen Motivationen (**grün**) und in Vermittlung durch vier verschiedenartige Medien (**rot kursiv**):

### „Wohlfahrts-Mix“

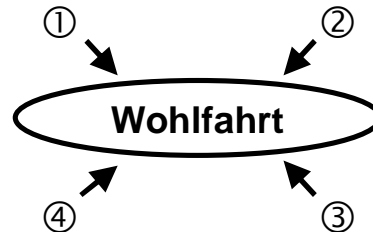
<b>Sektor</b>
Motivation
Medium

#### **EU, Bund, Land, Kommune**

Ansprüche und Verpflichtungen  
*Recht*

#### **primäre Sozialnetze**

persönliche Bindung  
*Liebe, Freundschaft*



#### **intermediärer Bereich**

soziales, ziviles Engagement  
*Solidarität*

#### **Markt von Anbietern / Klienten**

Bedürfnisse, Gewinn / Verdienst  
*Geld*

Nun mögen sich zwar etliche Kommunen aus einzelnen Leistungsbereichen herauslösen, um sie stärker den Akteuren in anderen Sektoren zu überlassen. Aber im Sinne des Primats von demokratischer Politik obliegen umso maßgeblicher die Steuerungsprozesse in diesem „Wohlfahrts-Viereck“ auf der untersten politischen Ebene den Kommunen (und nicht etwa dem Markt). In den unmittelbaren Lebenszusammenhängen von Dörfern und Stadtquartieren werden diese permanenten öffentlichen Aushandlungsprozesse ‚leibhaftig‘, um Gemeinschaftsaufgaben zu lösen, diesbezügliche Regeln zu vereinbaren, Maßnahmen zu beschließen, umzusetzen und kritisch auszuwerten. Insofern ist die kommunale Kernaufgabe zur Bürgerbeteiligung die Bildung und Begleitung von lokalen Lerngemeinschaften,<sup>3</sup> die rund um gehaltvolle und realistische Vorhaben ihre demokratische Kommunikation weiterentwickeln: „Lernen in Projekten“. Bei aller Notwendigkeit von Methoden und Strukturen steht dabei die „Kultur“ von Bürgerbeteiligung im Vordergrund.

Ohne vollständig zu sein, geht es bei den Aufgaben und Rollen von Kommunen in den Aushandlungsprozessen in diesem Wohlfahrts-Viereck um drei Aktionsfelder:

#### **(1) Information, Beratung, Koordination**

- Monitoring: Regelmäßige Sammlung, Aufbereitung und Veröffentlichung von relevanten Daten des Bedarfs und der Angebote; Detailrecherchen zu kritischen Entwicklungen; qualitative Erhebungen von Prioritäten bei einzelnen Beteiligtegruppen
- Informations-, Presse- und generell Öffentlichkeitsarbeit zur Förderung einer lokalen Diskussion um aktuelle Fragen

<sup>3</sup> „Dorfschule der Demokratie“ betitelte die *WirtschaftsWoche* Nr. 4/2012 von 23.01.2012 (S. 106-108) die wegweisenden Beteiligungsansätze in der oberbayrischen Gemeinde Weyarn; vgl. Beitrag von Bürgermeister Michael Pelzer zur Mannheimer Tagung.

- Vergleichende Übersichten über örtliche Angebote, Träger, Ansprechpartner etc.
- Personenbezogene Beratung und Vermittlung durch Case-Management
- Börsen für den Tausch von Wissen und kleinen Hilfsdiensten
- Vernetzungen und Abstimmungen zwischen örtlichen und regionalen Diensten, Einrichtungen und Leistungsträgern
- Koordinierende Leit- oder Fachberatungsstellen
- Ressortübergreifende Abstimmungen (Gesundheit, Raum- und Bauplanung, Bildung und Kulturressort etc.; Ämterkonferenzen)

### **(2) Marktsteuerung, Qualitätssicherung und Qualitätsentwicklung:**

- Zivilisierung von Wettbewerb durch Kooperation statt Rivalität
- Förderung von Markttransparenz durch Beobachtung und Analyse von Angeboten und Nutzungen, Leistungen und Preisen
- Beschwerdestelle (Verbraucherschutz)
- Initiativen und Hilfen für neuartige Angebote und qualitätsgesicherte Umstrukturierungen
- marktergänzende Angebote in kommunaler Trägerschaft
- Erprobung und Stützung neuartiger Formen, um familiär, ehrenamtlich oder am Grauen Markt erbrachte Hilfeleistungen abzusichern (Aufwandsentschädigung, Versicherungsschutz etc.)
- Initiative und organisatorische Unterstützung für lokale / regionale Fachforen (Qualitätskonferenzen u.ä.) zur Entwicklung und Fortschreibung von Leitbildern, zum kollektionalen Fachaustausch, zur wechselseitigen Qualitätskontrolle etc.

### **(3) Bürgerbeteiligung und Bürgerschaftliches Engagement:**

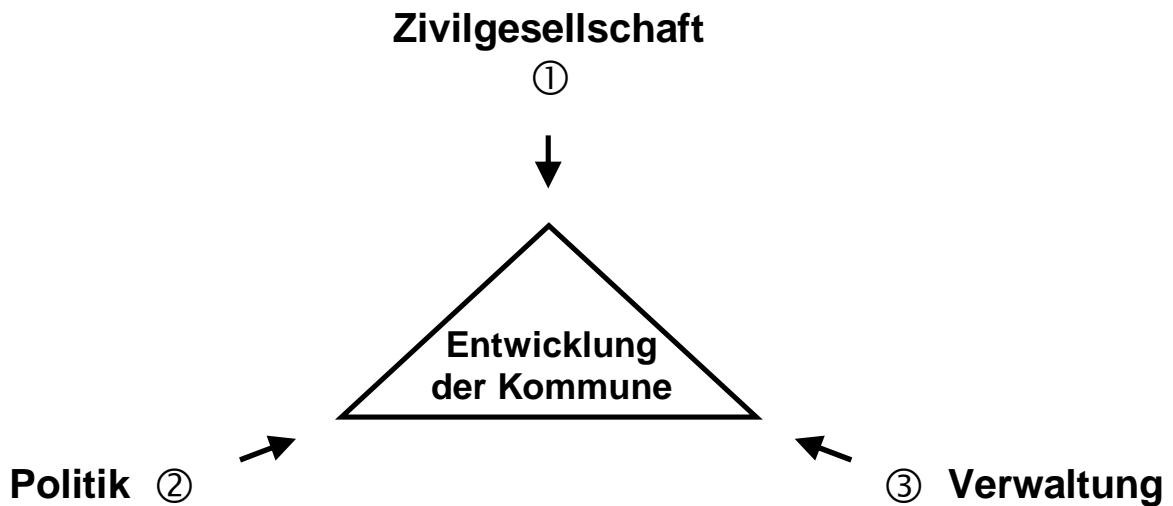
- Beteiligung von Bürgern in möglichst allen Aufgabenfeldern
- Neue Beteiligungsformen: Zukunftswerkstätten, Open Space, Bürgerforen, Seniorenparlamente, öffentliche Podiumsdiskussionen, fach-, berufs- und institutionenübergreifende Seminare
- Arbeit mit homogenen und mit gemischten Gruppen (vgl. die Bereiche im Wohlfahrts-Viereck) sowie mit Sondergruppen (pflegende Angehörige, <ältere> Migrantinnen, ehrenamtliche Besuchsdienste)
- Aktivierende Befragungen, zum Beispiel zu Defiziten der Infrastruktur, zur Bereitschaft für Freiwilligenarbeit
- Initiative und Förderung für gemeinwesenorientierte Freiwilligengruppen, Seniorengenossenschaften, (Alten)Selbsthilfe und entsprechende neue Vereine
- Organisatorische und finanzielle Unterstützung von örtlichen Vertretungsgremien und ihrer Qualifizierung
- Anregung und Vermittlung von Sponsoring durch lokale und regionale Unternehmen (CC/CSR)
- Öffentliche Würdigungen

## **Kommunen in Kommunikation nach außen und innen**

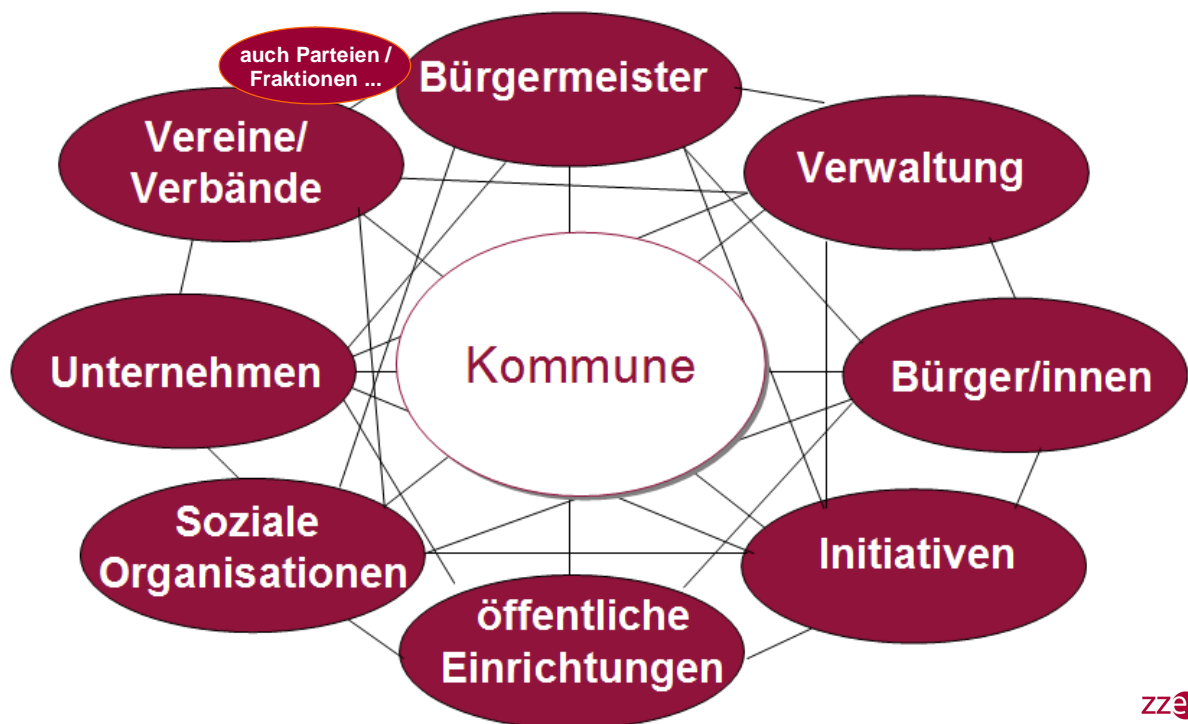
Die maßgeblichen Entscheidungen auch zu all diesen Aufgaben bleiben in der Verantwortung der Kommunalparlamente und ihrer Repräsentanten, insbesondere der Bürgermeister, und ebenso bleiben die Umsetzungen von beschlossenen Maßnahmen in der Verantwortung der Kommunalverwaltungen. Die Beteiligung zivilgesellschaftlich engagierter Gruppen der Bürgerschaft stellt sich in den Kommunen somit ganz maßgeblich als eine Aufgabe gelingender Kommunikation zwischen Politik, Verwaltung und Zivilgesellschaft dar. Für dieses „Beteiligungs-Dreieck“ haben nicht

zuletzt die kommunalen Spitzenverbände - gerade auch in Baden-Württemberg - den Begriff des „Triologs“ eingeführt:

### „Triolog“



Diese Schematisierung soll allerdings nicht hinwegtäuschen über die dahinterstehende Komplexität, die das Zentrum für zivilgesellschaftliche Entwicklung etwa so illustriert:



zze

Dabei habe ich auf der anderen Seite der Verwaltung und neben dem Bürgermeister noch die politischen Parteien eingefügt, denen unter den Interessenvertretungen gewiß eine besondere Rolle zukommt. Allerdings sind die Profilierungen fast aller politischen Wettbewerber zum Thema Bürgerbeteiligung noch recht schwach ausgeprägt...

### **Investitionen in Zeit und Personal**

Die - vielfach neuen - kommunalen Aufgaben zur Bürgerbeteiligung erfordern zielrichtige Umschichtungen der personellen und finanziellen Ressourcen und wohl auch entsprechende Unterstützung durch Bundes- und Länderprogramme. Weil gelingende Bürgerbeteiligungen auch auf Seiten von Politik und Verwaltung in entscheidendem Maße kommunikative Prozesse darstellen, sind vor allem zeitliche Ressourcen vonnöten, deren Kalkulation häufig noch unzureichend erfolgt.

Manche Kommunikation läßt sich zwar elektronisch abwickeln, aber die entscheidenden Gespräche, in denen die Beteiligten zueinander Vertrauen, Toleranz und all den anderen ‚sozialen Kitt‘ für erfolgreiches Aushandeln entwickeln, brauchen das face-to-face-Erleben. Das reicht dann von mehr oder weniger formell gerahmten Gesprächssitzungen - ob nun „Runder Tisch“ oder „Offenes Frühstück“ - über Brainstormings nach Methoden wie Zukunftswerkstatt oder Open Space bis zu durchaus herkömmlichen Informationsveranstaltungen nach Art einer Bürgerversammlung. Auch die rathausinterne Weiterbildung für Bürgerbeteiligungen erfordert neben Kosten vor allem Zeit. Ähnliches gilt für den höheren Aufwand für Kooperationen.

Vorderhand wird der zeitliche Mehraufwand für diese kommunikativen Prozesse in Politik und Verwaltung einer Kommune durch mehr Personal aufgebracht werden müssen. Wie sehr sich Bürgerbeteiligung auf längere Sicht durchaus auch rechnet, weil sie qualitätvollere und nachhaltigere Entwicklungen fördert, scheint mir noch zu wenig empirisch-quantitativ belegt.<sup>4</sup> Ein Hemmnis für solche Kosten-Nutzen-Überlegungen bildet noch immer das überkommene Ressort-Denken, denn der längerfristige Nutzen von Bürgerbeteiligung kommt häufig Ressorts zugute, die für die Kosten der Beteiligungsprozesse gar nicht aufkommen mußten.

Neben einem Mehr an Personen braucht es andere Qualifikationen. Das kann teilweise durch Nachschulungen erreicht werden, erfordert teilweise aber auch die Neueinstellung entsprechend vorgebildeter Kräfte. Dabei sehen wir in allen Gemeinden mit erfolgreichen Beteiligungsprozessen die Herausbildung neuer kommunaler Schlüsselkräfte, deren Stellen als „Stabsstelle“, „Leitstelle“, „Fachberatung“, Bürger-„Büro“ oder Bürger-„Agentur“ etc. bezeichnet werden, auch „Koordinierungs-“, „Anlauf-“ oder „Kontaktstellen“, mit vielerlei Zusätzen je nach Schwerpunkt der Agenden. Zu den besonderen Kompetenzerfordernissen dieser Schlüsselkräfte zählen perso-

---

<sup>4</sup> Erste Studien zum Nutzen von ‚Investitionen‘ in Bürgerschaftliches Engagement kommen zu durchaus ansehnlichen ‚Renditen‘; eine recht optimistische Schätzung bietet etwa Gerhard KRAL: Aus einem Euro werden sechs. Über den Wert bürgerschaftlichen Engagements – Ergebnisse eines Wertgutachtens. In: Supervision, Zeitschrift für BeraterInnen, Ht 4 / Jg 2011, Beltz: Weinheim 2011, S. 28-29.

nale und mediale Kommunikation ebenso wie soziales und organisatorisches Management. Weil die Themen bürgerschaftlicher Mitwirkung über alle Ressorts streuen können, sind auch Inter-Ressort-Kompetenzen besonders gefordert, mit der Fähigkeit, sich rasch in neue Sachbereiche einarbeiten zu können. Die Tätigkeitsprofile dieser Schlüsselkräfte sind entsprechend variantenreich und flexibel und schälen sich oft erst in längeren Findungsprozessen heraus. Zu ihren sehr anspruchsvollen neuen Berufsbildern führen meines Wissens noch keine geradlinigen Ausbildungswege - vielleicht muß man sagen „zum Glück“ -, so daß ein Großteil der (Weiter)Qualifizierung de facto durch „Training on the job“ erfolgt.

Nicht zuletzt wegen des ressort-übergreifenden Charakters dieser Stellen sind sie oft eng an den Bürgermeister gebunden. Auch die Nähe zum Kämmerer macht Sinn, zumal der kommunale Haushalt alle strukturellen Erfordernisse von Bürgerbeteiligung abbilden sollte. Im Sinne der sozialen Gemeinwesenentwicklung oder eines Stadt(teil)-Managements finden sich solche Stellen aber auch im Sozialamt oder im Bauamt angesiedelt. Stellenteilungen dürften ebenfalls häufiger vorkommen, etwa mit einer halben Agenda21-Stelle oder anderen Projektstellen, die - oft nur befristet - über spezielle Förderprogramme finanziert werden (die ihrerseits das Anliegen von Bürgerbeteiligung manchmal nur am Rande berühren). In Einzelfällen mag es sogar sinnvoll sein, eine Bürgergruppierung, die sich in erfolgreichen Beteiligungsprozessen als besonders engagiert, kompetent und stabil erwiesen hat, durch gezielte Beauftragung und Kooperation an die Kommune zu binden.

Für begrenzte Teilaufgaben in Beteiligungsprozessen werden erforderliche Kompetenzen häufig von externen Professionellen beigebracht, etwa für Moderation oder Mediation. Der Zukauf spezifischer Expertise ist für Kommunen an sich nichts Neues. Bezogen auf Beteiligungsprozesse könnte jedes Bundesland für seine Gemeinden ja geschulte und erprobte Teams von inhaltlichen und prozessualen Experten bereithalten und im Sinne einer Landesförderung auch finanzieren.

Das Beispiel der Mannheimer „Zukunftslotsen“ bei den Planungen zur Umnutzung US-amerikanischer Militäreinrichtungen verweist darauf, daß externe Professionalität auch ehrenamtlich zu haben sein kann, zumal ja vielerorts und keineswegs nur in Städten hochkompetente Fachleute im „Ruhestand“ leben. So hatten seit den 1980er Jahren immer mehr Kommunen für spezielle Belange im Alter ehrenamtliche Senioren(bei)räte institutionalisiert, bei denen es sich häufig um pensionierte Amtsträger, Ex-Politiker oder sonstwie profilierte Persönlichkeiten handelt (wiewohl das nicht immer von Vorteil sein muß). Nach drei Jahrzehnten Erfahrung mit den durchaus unterschiedlichen Modellen der Seniorenmitsprache scheinen neuerliche Studien angebracht, inwiefern sie den Erfordernissen zeitgemäßer Bürgerbeteiligung gerecht werden bzw. unter welchen Modifikationen sie in eine umfassender verstandene partizipative kommunale Entwicklungsplanung integrierbar sind.

Mit „Strukturen“ werden meist auch infrastrukturelle Erfordernisse angesprochen. Sekretariate, Druckereien, Poststellen etc. sind zwar ohnehin verfügbar, aber es muß klar geregelt werden, welche Aufgaben sie im Rahmen von Bürgerbeteiligungen zu übernehmen haben und wie die Leistungen verwaltungsintern zu verrechnen sind. Vielfach gilt das auch für Räumlichkeiten und deren Ausstattungen, wie sie für Betei-

ligungsprozesse vorteilhaft sind, doch kann es je nach Thematik angezeigt sein, andere und manchmal auch ungewohnte Räume zu ‚bespielen‘. Das erfordert dann meist einen Mehraufwand an Kooperationen und Kosten. Bei passenden Themen können auch stärker mediengestützte Beteiligungsverfahren einbezogen werden, etwa in den Phasen mit hohen Anteilen an Informations- und Meinungs austausch, insbesondere bei Befragungen. Auch da dürften manche Gemeinden auf neue Fachkräfte zurückgreifen müssen.

### **Der Rahmen verfaßter Demokratie**

Nicht zuletzt zählen zu den strukturellen Erfordernissen für Bürgerbeteiligung auch rechtliche Rahmenbedingungen. Erfreulich weit gediehen sind da in Deutschland etwa die öffentliche Übernahme eines Versicherungsschutzes für ehrenamtlich engagierte Bürger oder die Beseitigung von Altersdiskriminierungen bei der Freiwilligenarbeit. Einige rechtliche Fragen berühren jedoch die Grundlagen einer verfaßten Demokratie: Welche Verfahrensregeln im Dialog zwischen Politik, Verwaltung und engagierten Bürgern sind der Garant dafür, daß Beschlüsse und Maßnahmen nicht nur Sonderinteressen eines Teils der Bevölkerung befriedigen? Oder soll engagierte Beteiligung etwa zur Bürgerpflicht werden? Dazu stellen die Empfehlungen des Städtetags Baden-Württemberg unmißverständlich fest: „Die Bürgerschaft der Kommunen hat keine organschaftliche Position.“ Gerade die deutsche Geschichte hat gelehrt, allen Formen direkter Demokratie zu mißtrauen und Bürgerbegehren oder Bürgerentscheide an restriktive Bedingungen zu binden. Die politische Letzt-Entscheidung in Kommunen liegt in der Kompetenz ihrer gewählten Gremien und gegebenenfalls beim Bürgermeister, und die Kontrolle obliegt zuletzt der unabhängigen Gerichtsbarkeit.

Doch jenseits von Verfassung und Kommunalordnung kann ja unter dem Dach der Kommunen mit verschiedenen Verfahrensregelungen für Bürgerbeteiligung eine Zeit lang ‚experimentiert‘ und Erfahrung gesammelt werden, um sie dann unter der Perspektive von Best Practice auszutauschen und vergleichend auszuwerten. Dann mögen auch einmal entsprechende Mustersatzungen sinnvoll sein, wie sie etwa in Heidelberg schon sehr elaboriert vorliegen.<sup>5</sup> Und schließlich können hochrangige Juristen und Rechtsphilosophen vielleicht auch einmal diskutieren, ob an dieser oder jener Verfassungsbestimmung etwas zu modifizieren oder zu ergänzen wäre. Vorrangig aber braucht es eine neue - manchmal auch ‚alte‘ - Kultur von kommunaler Öffentlichkeit.

---

<sup>5</sup> und im Juli 2012 vom Gemeinderat beschlossen, wie Joachim Hahn bei der Mannheimer Tagung mitteilte; siehe: [www.heidelberg.de/servlet/PB/show/1227274/12\\_pdf\\_Buergerbeteiligung\\_LeitlinienEnd.pdf](http://www.heidelberg.de/servlet/PB/show/1227274/12_pdf_Buergerbeteiligung_LeitlinienEnd.pdf)