

Leistungen der Zivilgesellschaft im Rahmen der Daseinsvorsorge

Chancen oder Überforderung?



Prof. Dr.-Ing. Klaus J. Beckmann

Städte und Gemeinden stehen vermehrt vor schwer lösbaren Problemen. Vor dem Hintergrund struktureller sowie ortsspezifischer Schwächen kommunaler Haushalte werden zunehmend bisherige Leistungsbereiche der Kommunen ganz, teilweise oder hinsichtlich des Qualitätsniveaus in Frage gestellt. Dies betrifft Kultur-, Jugend- und Alteneinrichtungen, kommunale Wohnungsunternehmen oder Teile des Öffentlichen Personennahverkehrs (ÖPNV). Zusätzlich wird die Lage dadurch verschärft, dass Anzahl und finanzielle Leistungsfähigkeit der Nachfrager abnehmen. Dies ist verursacht durch demografische Veränderungen (Bevölkerungsabnahme, Alterung), Binnenmigration, wie auch wirtschaftliche Umstrukturierungsprozesse und entsprechende Konsequenzen für die lokalen bzw. regionalen Arbeitsmärkte.

In dieser Situation erfolgt gezielt und zum Teil verdeckt eine deutliche Verlagerung zwischen den bisher weitgehend stabil, arbeitsteilig und ergänzend zusammenwirkenden Formen der Leistungserbringung im Bereich der Daseinsvorsorge: die Leistungserbringung nach den Vermittlungsprinzipien „Markt“ (Entgelte der Nutzer, Erlöserwartung der Anbieter), mit öffentlichen Mitteln gestützte „Umverteilung“ (z. B. Finanzierung von sozialer Infrastruktur unter Einsatz von Steuermitteln; keine kostendeckenden Entgelte der Nutzer) und „Gegenseitigkeit/Solidarität“ (Unterstützung im sozialen Zusammenhang: Familie, Nachbarschaftshilfe, Einsatz der Zivilgesellschaft).

Die strukturellen, auch konjunkturellen Schwächen kommunaler Haushalte führen dazu, dass insbesondere die Transferleistungen auf der Grundlage öffentlicher Haushaltsmittel („steuerfinanziert“) abgebaut und entweder auf Leistungsbereiche der Marktwirtschaft oder auf eine Leistungserbringung nach dem Prinzip „Gegenseitigkeit“ verlagert werden. Die Verlagerung von bisherigen Leistungsbereichen auf das Vermittlungsprinzip „Markt“ wird zum einen mit den fehlenden Haushaltsmitteln, zum anderen mit dem Ziel einer Effizienzsteigerung bei der Leistungserbringung durch Private begründet. Veränderte Rahmenbedingungen – resultierend aus der europäischen Wettbewerbsordnung und darauf basierenden Verordnungen – sind ein zusätzlicher Anstoß oder Zwang.

Dies bedeutet eine deutliche Veränderung der Leistungserbringung im Rahmen der kommunalen Daseinsvorsorge – eine aus der Deutschen Verfassungsgeschichte, insbesondere den Kommunalverfassungssystemen entstammende Ausprägung des Subsidiaritätsprinzips. Nach dem Subsidiaritätsprinzip tritt die jeweils höhere Ebene – hier die örtliche Gemeinschaft oder die Gemeinde als Institution – dann als Leistungsträger ein, wenn der Einzelne diese Leistungen nicht allein oder im sozialen Zusammenhang (Haushalt, Familie, Nachbarschaft, Quartier) erbringen kann. Dies betrifft Leistungsbereiche der Wohnraumversorgung für Teilsegmente der Bevölkerung gleichermaßen wie Krippen-, Kindergarten- und Ganztagsschulangebote, Leistungen des öffentlichen Personennahverkehrs, Kultur-, Bildungs- und Sportangebote.

Legitimes Prinzip der Selektion von Leistungssegmenten durch den Markt sind ausreichende wirtschaftliche Erträge (Prinzip der „Eigenwirtschaftlichkeit“ im ÖPNV). Folge ist, dass der „Markt“ – aus der Sicht der vormaligen kommunalen Daseinsvorsorge – „Rosinenpickerei“ betreibt und ein Engagement in weniger ertragsreichen Segmenten vermeidet. Falls die Gemeinde nicht die Marktrahmenbedingungen – wie partiell beim ÖPNV – so gestaltend beeinflussen kann, dass ertragsreiche Leistungsbereiche in einer Ausschreibung der Leistungserbringungen mit weniger ertragsreichen Leistungssegmenten verknüpft werden können, ist dieser Effekt der selektiven Leistungserbringung nur schwer zu vermeiden.

Diese Gegebenheiten werden vielfach noch durch falsche Preissignale stabilisiert und gefördert, wenn zum Beispiel mit der Privatisierung ehemals kommunaler Wohnungsbestände ein nach sozialen Gesichtspunkten ausgewogenes Wohnungs- und Belegungsmanagement zur Vermeidung von Problemgebieten bis hin zu sozialen Brennpunkten nicht mehr gelingt. Daraus können soziale und stadträumliche Probleme entstehen bzw. sich verschärfen, die letztlich „nachsorgende“ öffentliche Aufwendungen erfordern können (Polizei, Streetworker, Quartiersmanagement, Sanierungsbedarf an Gebäuden und in Freiräumen ...). Dies bedeutet die Entstehung externer sozialer Kosten, die in den Marktpreisen nicht abgedeckt werden

Tipp zum Weiterlesen

- Holtkamp, Lars (2001), Bürgerbeteiligung in Städten und Gemeinden – Praxisleitfaden für die Bürgerkommune, zweite unveränderte Auflage, Berlin.
- Kersting, Norbert (2006), Globalisierung und urbane Zivilgesellschaft. In: Robert, Rüdiger und Norbert Konegen, Globalisierung und Lokalisierung. Zur Neubestimmung des Kommunalen in Deutschland. Münster u.a.
- Wollmann, Helmut (2002), Die Bürgergemeinde – ihr Doppelcharakter als politische Kommune und (zivil-)gesellschaftliche Gemeinde. in: Deutsche Zeitschrift für Kommunalwissenschaften, Bd. II/2002
- Bundesaktion „Bürger initiieren Nachhaltigkeit“: <http://www.bund-bin.de/>

und als Folgelasten von der Gemeinschaft getragen werden müssen.

Dies führt dazu, dass in ehemals durch Transferleistungen gesicherten Bereichen eine Leistungserbringung nach dem Prinzip „Markt“ entweder gar nicht oder nur für ertragsreiche Segmente erfolgt. In den politischen Auseinandersetzungen um die Leistungserbringung wie auch in der fachplanerischen Vorbereitung von Entscheidungen erwächst dann oft – zumindest implizit – die Hoffnung oder Erwartung, dass die Aufgabenerfüllung dann durch die „Zivilgesellschaft“ erfolge – also die notwendigen Leistungen der Daseinsvorsorge (wieder) verstärkt nach dem Prinzip der „Gegenseitigkeit/Solidarität“ erbracht werden.

Das Prinzip der „Gegenseitigkeit“ hat in deutschen Städten eine jahrhundertealte Tradition,

- innerhalb von engeren und weiteren Haushalts- und/oder Familienverbänden (Kinderbetreuung, Unterstützung bei Hausarbeit, partielle finanzielle Unterstützung, Krankenpflege, Altenpflege),
- im engeren räumlich-sozialen Umfeld („Nachbarschaftshilfe“ bei Hausbau, Familienarbeit bei Notlagen usw.),
- in Form von Stiftungen, karitativen Engagements (Wohnstifte, Spitaler, Schulen usw.).

Der Sicherung der Vermittlungsform „Gegenseitigkeit/Solidarität“ stehen aber zunehmend entgegen:

- räumlich disperse Lebensstandorte von Haushalts- oder Familienmitgliedern,
- Mehrfacharbeitsverhältnisse in jungen Familien/Haushalten, so dass die Betreuung der eigenen Kinder, vor allem aber von Eltern oder entfernten Verwandten auf Externe verlagert werden müssen,
- vielfältige Wohnstandortwechsel im Zuge der Ausbildungs- und Berufsbiografien, die eine dauerhafte soziale Einbindung in Nachbarschaftsverhältnisse erschweren,
- Abnahme lokaler Bindungen aktiver, wirtschaftlich leistungsstarker Gesellschaftsgruppen infolge der Zunahme der Globalisierung in Lebensformen,
- Wertewandel insgesamt mit dem Ziel der Maximierung individueller Lebensmöglichkeiten und dem Effekt einer Entsolidarisierung,
- Lebensweisen und Lebensstile, die zunehmend weniger von der Bereitschaft – und von zeitlichen, räumlichen und finanziellen Möglichkeiten – geprägt sind, im sozi-

alen Zusammenhang ehrenamtlich, ohne Honorar und verlässlich Leistungen zu erbringen.

Zum Erhalt der Teilhabe- und Teilnahmechancen der Bürger verbleibt häufig nur die Hoffnung auf eine Leistungserbringung durch die Zivilgesellschaft. Diese Form des bürgerschaftlichen Engagements hat beispielsweise in den USA eine längere Tradition. So werden soziale, medizinische, kulturelle oder auch ausbildungsorientierte Leistungen über Stiftungs-, Sponsoren- und Spendenform erbracht – zum Teil mit selbstverpflichtendem Charakter. Diese Leistungen werden zwar durch das Steuersystem direkt und indirekt gefördert, eine Umgestaltung zu „familienunabhängigen“ Organisationsformen der Leistungserbringung bietet jedoch Chancen – beispielsweise in der Initiierung, Organisation und Betreuung familienunabhängiger Leistungserbringungen, zum Beispiel: die „betreuende“ Oma aus dem Kreis der rüstigen älteren Mitbürger, aber nicht nur aus dem familiären Verbund.

Wenn zivilgesellschaftlich getragene Nachbarschaftsläden, Bürgerbusse, Mitnahme-, Bring- und Betreuungsdienste, Lerngruppen, aber auch „Integrierte Standort-Gemeinschaften“ zur Sicherung und Verbesserung von Standortqualitäten in innerstädtischen Einkaufslagen oder auch in Wohngebieten langfristig Erfolg haben sollen, so sind wesentliche Veränderungen der Rahmenbedingungen erforderlich. Neben materiellen und immateriellen Anreizen sind auch der Abbau von institutionellen Barrieren wie Rechts- (z.B. Haftungsrecht, Anerkennungsformen), Organisations-/Zuständigkeitsregelungen oder steuerlichen Belastungen Voraussetzung. Daher sind dringend fördernde und hemmende Faktoren zu identifizieren sowie Spezifika von einzelnen Leistungsbereichen und von Teilräumen/Orten der Leistungserbringung zu klären. Es besteht das Erfordernis zum Anstoß von Pilotprojekten sowie zur Identifikation und Vermittlung von Best Practices.

Diese Handlungserfordernisse stehen im Zusammenhang mit Fragen zur Leistungsfähigkeit und Neuaufgabe von „Genossenschaftsmodellen“, zur Eignung und Ausgestaltung einer Bereitstellung von Mikro-Startkapital, zur Aktivierung von Elementen der Lokalökonomie und zu Koppelungsmöglichkeiten von standortfesten und mobilen Diensten mit Bring- und Telediensten. Dabei können sich Chancen für eine Integration von Migranten ergeben, die häufig Träger dieser Lokalökonomien sind und damit einen wichtigen Teil der (kleinräumigen) Versorgung mit

Prof. Dr.-Ing.
Klaus J. Beckmann
Telefon: 030/39001-214
E-Mail: kj.beckmann@difu.de

Waren und Dienstleistungen sichern. Sie sind aufgrund der ethnischen Netzwerke häufig in der Gewährleistung des Prinzips „Gegenseitigkeit/Solidarität“ erfahren.

Potenziale scheinen unter anderem durch frühzeitig aus dem Erwerbsleben ausgeschiedene, durch von der Familienarbeit teilentlastete Bürger sowie durch Migranten gegeben. Neben einer (Teil)Honorierung des Beitrags zur Leistungserbringung kann für diese Bürger ihr Engagement auch individuellen Nutzen in Form einer Förderung sozialer Kontakte und sozialer Kompetenzen wie auch einer persönlichen Sinnstiftung erbringen.

Diese Rahmenbedingungen und Effekte sind bisher weitgehend ungeklärt; die Beispiele

sind eher singulär und nicht ausreichend auf Voraussetzungen, Vor- und Nachteile oder Dauerhaftigkeit untersucht. Es besteht also dringender Bedarf an Begleitforschung und Erfahrungsaustausch.

Die Leistungspotentiale der Zivilgesellschaft bei Raum- und Verkehrsgestaltung sind somit einerseits bisher noch nicht einmal in Ansätzen geklärt. Sie weisen – bei entsprechender Gestaltung der Rahmenbedingungen – vermutlich erhebliche Potenziale auf. Andererseits sind Überforderungen nicht ausgeschlossen – insbesondere wenn diese als „bequeme Auffangkategorie“ der Leistungserbringung bei politischen Entscheidungen im Rahmen der Sicherung der Daseinsvorsorge genutzt werden, ohne Voraussetzungen und Implikationen geklärt zu haben.