

## Bürgerschaftliches Engagement und kommunale Daseinsvorsorge – Eine spannungsreiche Beziehung

Thomas Rübke

### Grenzen des Bürgerschaftlichen Engagements

Kommunale Daseinsvorsorge und Bürgerschaftliches Engagement zu verknüpfen, ist nicht neu. Schon die Einführung der Freiwilligen Feuerwehr Ende des 19. Jahrhunderts übertrug eine unverzichtbare Aufgabe der Gefahrenabwehr auf ehrenamtliche Vereine. Damals bildeten sich auch die Umrisse der Leistungen und Einrichtungen heraus, die man später mit dem Begriff der kommunalen Daseinsvorsorge umschrieb. Sie umfasste vor allem drei Aufgabenkomplexe: »Den polizeilichen Sicherheitszweck (z. B. Feuerschutz, Nachtwache); den sozialen Fürsorgezweck (z. B. Hospitäler, Armen- und Waisenhäuser) und den ökonomischen Förderzweck (z. B. Märkte, Lagerhäuser).« (1)

Obwohl der Begriff der kommunalen Daseinsvorsorge bis heute juristisch und inhaltlich unbestimmt ist, lässt sich sein ungefährender Auftrag und Umfang am Artikel 83 der Bayerischen Verfassung ablesen. Dort heißt es: »In den eigenen Wirkungskreis der Gemeinden (Art. 11 Abs. 2) fallen insbesondere die Verwaltung des Gemeindevermögens und der Gemeindebetriebe; der örtliche Verkehr nebst Straßen- und Wegebau und Wohnungsaufsicht; örtliche Polizei; Feuerschutz; örtliche Kulturpflege; Volks- und Berufsschulwesen und Erwachsenenbildung; Vormundschaftswesen und Wohlfahrtspflege; örtliches Gesundheitswesen; Ehe- und Mütterberatung sowie Säuglingspflege; Schulhygiene und körperliche Ertüchtigung der Jugend; öffentliche Bäder; Totenbestattung; Erhaltung ortsgeschichtlicher Denkmäler und Bauten.«

Welcher Beitrag des Bürgerschaftlichen Engagements lässt sich dingfest machen? In manchen der genannten Aufgabenbereiche spielt es keine oder so gut wie keine Rolle. Straßen- und Wegebau, Berufsschulwesen, Schulhygiene, Totenbestattung haben mit dem Ehrenamt nichts oder kaum etwas zu schaffen. Bei den meisten der genannten Aufgaben hingegen kann man bürgerschaftliche Beiträge erkennen, ob es sich um ehrenamtlich geführte Volkshochschulen (Erwachsenenbildung) oder Mütterzentren (Mütterberatung), Kulturinitiativen (örtliche Kulturpflege), Gruppen der offenen Jugendarbeit, Freibäder in Vereinsbetrieb (körperliche Ertüchtigung der Jugend) oder ehrenamtliche Vormundschaften handelt. Freilich wird man die Leistungen im Einzelnen wohl nicht besonders hoch einschätzen dürfen. Oft sind sie marginal. Die meisten Dienste kommunaler Daseinsvorsorge werden hauptamtlich versehen, es sind fachliche Anforderungen festgeschrieben, die umfangreiche Ausbildungen voraussetzen. Viele notwendige Arbeiten lassen sich ohne aufwändige Ressourcen und Strukturen gar nicht realisieren, die ehrenamtliche Initiativen schlicht überfordern würden.

Man kann sagen: Dort, wo

- eine kontinuierliche Präsenz notwendig ist, um die Funktionsfähigkeit von Einrichtungen zu gewährleisten;
- Dienstleistungen verlässlich und kontinuierlich abrufbar sein müssen;
- eine besondere fachliche Qualifikation vorausgesetzt wird;
- komplizierte juristische Bestimmungen, vom Tarifrecht über den Datenschutz bis zu Förderbedingungen, einzuhalten sind;
- Umsätze und Finanzströme so groß werden, dass die damit verbundene Haftung und Verantwortung zeitintensive Steuerung und Kontrollen notwendig machen,

wird es für ehrenamtlich getragene Initiativen und Korporationen immer schwieriger oder gar unmöglich, einen erfolgreichen und nachhaltigen Beitrag für die kommunale Daseinsvorsorge zu leisten. Zwar gibt es Beispiele hoch engagierter Initiativen, die es bspw. schaffen, ein ehrenamtlich geführtes Museum die Woche über offen zu halten. Oft wird es aber nach einigen Jahren schwierig, diese Kontinuität weiter zu gewährleisten, wenn die Gründergruppe sich langsam verabschiedet.

In einer modernen, wandlungsfähigen Gesellschaft sind weder Art und Umfang dieser Leistungen der Daseinsvorsorge noch die Prozesse ihrer Bereitstellung und Realisierung ein für alle Mal festgeschrieben. Immer wieder tauchen neue Anforderungen auf: So gilt es heute für ausgemacht, dass eine Breitbandverkabelung ländlicher Regionen eine unverzichtbare Leistung der Daseinsvorsorge darstellt, die allen Menschen einen schnellen Zugang zum Internet verschafft. Vor dreißig Jahren konnte davon nicht einmal die Rede sein.

Aber nicht nur der technische Fortschritt stellt neue Herausforderungen, auch die Art der Leistungserbringung ändert sich. Heute besteht bspw. weitgehender Konsens über den flächendeckenden Ausbau von Kindergarten- und Krippenplätzen. Dadurch werden nicht nur Familien entlastet, sondern vor allem Frauen die Chance eröffnet, eine Erwerbsarbeit anzustreben.

Meist gehen diese Veränderungen in unserer Gesellschaft gerade in eine Richtung, die bestehenden bürgerschaftlichen Initiativen die Existenzgrundlagen entzieht, weil sie einen erheblichen Mehraufwand an fachlicher Ausbildung, komplexen Rechtsvorschriften und Voraussetzungen für den Dauerbetrieb mitsichbringen. Damit wird, um beim Beispiel der Kinderbetreuung zu bleiben, ein erheblicher Veränderungsdruck auf ehrenamtliche Elterninitiativen oder Mütterzentren ausgeübt. Je mehr Frauen eine Erwerbsarbeit aufnehmen, desto weniger Zeit bleibt für das Bürgerschaftliche Engagement übrig. Wenn zudem hauptamtlich erbrachte Dienstleistungen bereitstehen, dann erscheint das klassische Mütterzentrum vielen nur noch als schlechter Ersatz, der auch noch eigenes Engagement abverlangt.

Auch die Tatsache, dass die Fördergrundlagen für Kindertageseinrichtungen nun genauere Rechenschaftspflichten abverlangen, bürdet ehrenamtlichen Trägervereinen oder Elterninitiativen immer größere Dokumentationsanforderungen auf, die bei Nichteinhaltung zu gefährlichen Haftungsproblemen anwachsen können. Deshalb besteht nach Einführung des Bayerischen Kindergartenbildungs- und -betreuungsgesetzes (BayKiBig) eine unabweisbare Tendenz, dass ehrenamtlich geführte Trägervereine – bspw. bei katholischen Trägern – immer mehr verschwinden und hauptamtlich geführten Verwaltungszentren Platz machen.

Diese Entwicklungen sind zum Teil gewollt und können gute Gründe für sich beanspruchen. Letztlich folgen sie einer sich nun über zwei Jahrhunderte Geltung verschaffenden Logik des modernen Vorsorgestaates und einer Gesellschaft, die im Zuge der Entwicklung kapitalistischer Produktionsweise gleichsam natürlich dazu tendiert, soziale Hilfen und Dinge zu »kommodifizieren« (2), d. h. in Waren und Dienstleistungen zu verwandeln. Gerade dies sichert erst universelle Verfügbarkeit aller wichtigen und weniger wichtigen Dinge des täglichen Lebens zu Qualitätsstandards, die überall gleich sind. Und dies schafft damit die Grundlage für die zunehmende Flexibilisierung und Mobilisierung der Arbeitswelt. Überall erwarten uns dieselben Hotelzimmer, Fastfood-Ketten und Flugzeuge.

Der materielle Reichtum wird zweifellos vermehrt. Ob er freilich der wichtigste Maßstab unserer Lebensqualität sein sollte, wird von immer mehr kritischen Stimmen in Zweifel gezogen, die bspw. die Messung des Wohlstands einer Nation durch andere Indikatoren ergänzen wollen als jenen, die das herkömmliche Bruttonationalprodukt bereitstellt. So wird zum Beispiel in einer Enquetekommission des Bundestages zu Wachstum, Wohlstand und Lebensqualität darüber debattiert, ob nicht der Grad des Bürgerschaftlichen Engagements und die Größe des Sozialkapitals (Robert Putnam) einen wesentlichen Aspekt gesellschaftlichen Reichtums darstellen. Viel beachtet wurde der Versuch des Königreichs Bhutan, das Bruttoinlandsprodukt zu bilanzieren. (3) Dies und die immer unüberschaubarer werdende Literatur, die ein neues Miteinander und eine Ökonomie des Schenkens und der Gabe auf dem Vormarsch sieht, werden sicher auch unsere Definition der kommunalen Daseinsvorsorge in den nächsten Jahren verändern. (4)

## Chancen und Mehrwert des Bürgerschaftlichen Engagements

Ich habe die Grenzen des Bürgerschaftlichen Engagements zu bestimmen versucht. Wo nun aber liegen seine Chancen und sein Mehrwert? Meines Erachtens lassen sich vier Aspekte ausmachen:

1. Zunächst ist die oben genannte »Schwäche« bürgerschaftlicher Initiativen, immer wieder von komplexen, hauptamtlich organisierten Diensten überformt und verdrängt zu werden, auch als eine Stärke zu erkennen, wenn man die historische Perspektive ein wenig verschiebt. Das Bürgerschaftliche Engagement hat sich über die gesamte Zeitspanne moderner Gesellschaft, also seit der »Sattelzeit« (Koselleck) des endenden 18. Jahrhunderts als eine nie ermüdende Innovationsagentur erwiesen. Es hat gesellschaftliche Lücken aufgespürt, überkommene Strukturen und Ordnungen gelockert oder gar zum Einsturz gebracht. Das beginnt schon mit dem ersten kodifizierten Ehrenamt, als die preußische Städteordnung von 1808 vorsieht, ehrenamtliche Bürgermeister und Gemeinderäte einzuführen, um die feudal erstarrten Kommunen wieder zum Leben zu erwecken. Denn die neuen Werte der Französischen Revolution und Napoleons Siegeszug in Europa hatten erwiesen, dass ein Gemeinwesen ohne Beteiligung seiner Bürger/innen nicht bestehen kann. Als Mitte des 19. Jahrhunderts das soziale Elend in den Städten ungeahnte Ausmaße annimmt, sind es ehrenamtliche Initiativen, die die Grundlagen des modernen Sozialstaates legen. Alle großen Wohlfahrtsverbände, aber auch die kommunale Sozialpolitik stammen aus ehrenamtlichen Wurzeln. (5)

Auch wenn im 20. Jahrhundert Berufspolitiker und hauptamtliche soziale Dienste diese Ursprünge in den Hintergrund drängen, so bleiben sie doch präsent. Auch heute noch werden die meisten kommunalpolitischen Mandate ehrenamtlich versehen. Viele große Verbände haben immer noch ehrenamtliche Vorstände. Die Innovationskraft des Bürgerschaftlichen Engagements ist bis heute ungebrochen. Ohne große Vorbe-

reitung und mit wenigen Mitteln kann es sich der Themen annehmen, die gleichsam auf der Straße liegen. Das gilt bis zu aktuellen Tafelprojekten oder ehrenamtlichen Hospizvereinen.

2. Die durch das Bürgerschaftliche Engagement aufgegriffenen Themen und Probleme werden häufig Gegenstand einer breiten sozialpolitischen Diskussion. Die Tafeln haben auf eine neue Armut aufmerksam gemacht, durch die Hospizvereine wurde das Sterben von einem Tabuthema in die Mitte der Gesellschaft gerückt. Diese Diskurs- und Demokratiefunktion ist neben der Innovationsfunktion eine weitere wesentliche Stärke des Bürgerschaftlichen Engagements. Es bringt vernachlässigte, manchmal auch kontroverse Themen in die öffentliche Diskussion und insistiert auf den grundsätzlichen Fragen, wie wir leben wollen, was wir für unverzichtbar oder entbehrlich halten; Fragen, die in den alltäglichen Routinen der Politik und des Sozialstaates oft nicht mehr gestellt werden. Ob im Naturschutz, bei der Energiewende, im Kampf um die Gleichberechtigung der Geschlechter oder die politischen Rechte von Migranten und Migrantinnen: Überall waren und sind es ehrenamtliche Initiativen, die diese Themen auf die gesellschaftliche Agenda gesetzt haben. Demokratie darf nicht nur an der Wahlurne stattfinden. Sie lebt von diesem, durch vielfältige bürgerschaftliche Initiativen vital gehaltenen Raum der »deliberativen Öffentlichkeit« (Habermas), auch wenn es manchen gewählten Politiker Nerven kostet und sich manch bürgerschaftlich verbrämter Egoismus artikuliert. »Governance« als neuartiger Entscheidungs- und Beteiligungsstil zielt darauf ab, diesen Dialog zwischen gewählten politischen Vertreter/innen, Verwaltung und Bürgerschaft in Arenen und Regeln so einzufassen, dass ein Miteinander im Ringen um die besten Lösungen entsteht. Weyarn, Barbing, Nordhalben, Rottendorf und andere Städte und Gemeinden, die dem Netzwerk Nachhaltige Bürgerkommune (6) angehören, haben es verstanden, mit Bürgerbefragungen, Agenda-21 Arbeitskreisen und anderen Instrumenten einen konstruktiven Diskurs zwischen Politik, Verwaltung und Bürgerschaft zu etablieren. Befragt man deren Bürgermeister, so ist die Bilanz eindeutig. Einbezug der Bürgerinnen und Bürger führt zu besseren Lösungen, neuen Verantwortungspartnerschaften und einem lebendigeren Gemeindeleben. Interessant ist dabei festzustellen, dass jene Kommunen, die den steten Austausch mit der Bürgerschaft pflegen, offenbar weniger mit Bürgerinitiativen zu kämpfen haben, die sich scheinbar aus dem Nichts bilden, um gefasste politische Beschlüsse wieder zu kippen.

Im Grunde wird mit der so neuartig klingenden Leitidee der »Governance« eine traditionelle Auffassung von Kommune wieder gestärkt, die von dem zunehmend dominierenden Aspekt als Ausführungsorgan der zweiten staatlichen Ebene nur verdeckt wurde. Kommune meint im Kern Bürgerkommune und nicht staatliche Vollzugsebene, wie das Bundesverfassungsgericht schon 1950 in einem wegweisenden Urteil zur kommunalen Selbstverwaltung festgestellt hat: Kommunale Selbstverwaltung bedeutet »Aktivieren der Beteiligten für ihre eigenen Angelegenheiten, die die in der örtlichen Gemeinschaft lebendigen Kräfte zur eigenverantwortlichen Erfüllung öffentlicher Aufgaben der engeren Heimat zusammenschließt mit dem Ziel, das Wohl der Einwohner zu fördern und die geschichtliche und heimatliche Eigenart zu wahren.« (7)

3. Wer die Stapel der Bestseller in Buchhandlungen betrachtet, dem wird auffallen, dass sich darunter zunehmend Ratgeber und populärwissenschaftliche Abhandlungen befinden, die Glück und Zufriedenheit mit Werten des Schenkens und der Freundschaft in Beziehung setzen. (8) Ein Ferrari, so Bruno S. Frey, macht nur für kurze Zeit glücklich. Haltbarer sei das relationale Beziehungsglück. (9) Seriöse Studien deuten darauf hin, dass Menschen, die sich bürgerschaftlich betätigen, länger und gesünder leben. Ebenso

scheinen Demenzerkrankungen im Alter bei einem rege geführten gesellschaftlichen Leben weniger häufig aufzutreten (10).

Das Image des Bürgerschaftlichen Engagements hat sich in den letzten beiden Jahrzehnten deutlich verändert. Auch wenn man heute noch Werbungen wie die der Postbank (11) findet, für die unter dem Strich nur das Ich zählt, so scheinen wir uns von den neoliberalen Wertewelten der 1980er und 1990er Jahre immer weiter zu entfernen. Engagement ist selbst in Lebensstil prägenden Milieus mittlerweile »angesagt« (12). Alois Glück, der prominente bayerische Vordenker einer solidarischen Leistungsgesellschaft, hat unermüdlich darauf verwiesen, dass eine moderne Gesellschaft beides sein muss: wettbewerbsfähig und solidarisch (13). Man kann sich fragen, ob unsere derzeitige Arbeitswelt dies auch wirklich zulässt, aber es ist unübersehbar, dass immer mehr Menschen ihren Lebenssinn nicht nur in materiellen Werten und höherem Einkommen, sondern in einer neuen Lebenskunst suchen, die vielfältige Formen gesellschaftlicher Tätigkeit umfasst. Um diese Sehnsucht nach einer »vita activa« (Hannah Arendt) nicht zu enttäuschen, benötigen wir attraktive und vielgestaltige Möglichkeiten des Bürgerschaftlichen Engagements, die den Bedürfnissen und Zeitvorstellungen der Engagierten entgegenkommen. Sätze wie »Es hat sich eben kein anderer gefunden, der den Posten übernehmen wollte. Da musste ich das eben machen« sollten der Vergangenheit angehören. Dazu bedarf es einer wertschätzenden Kultur, die noch nicht überall vorhanden ist. Die Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements wird davon abhängen, ob es allgemein als Freude gilt, anderen etwas Zeit, Wissen oder Geld zu spenden.

4. Verantwortung zu übernehmen, muss gelernt werden. Deswegen ist die vierte wichtige Funktion des Bürgerschaftlichen Engagements die Erziehung zum Bürger oder zur Bürgerin. John Dewey, der große amerikanische Philosoph und Pädagoge, hat Erziehung als einen Prozess der Vertiefung von Erfahrungen und der praktischen Lösung von Problemen beschrieben, die in einer Gesellschaft von Gleichen stattfindet, die sich im besten Fall kooperativ verhalten. Demokratie als Lebensform ist nicht selbstverständlich. Vom Kindergarten (14) über die Schule bis in die Elternhäuser müssen ihre Vorzüge sichtbar, ihre Mühen und Erfolge spürbar und reflektierbar gemacht werden. Dafür ist Bürgerschaftliches Engagement ein vorzügliches Lernfeld. Durch informelles Lernen in Vereinen, kirchlichen Jugendgruppen oder politischen Initiativen werden täglich und konkret soziale und demokratische Tugenden eingeübt. Freiwillige Übernahme von Verantwortung, Freude am Geben und Stolz auf Selbstwirksamkeit des eigenen Tuns werden praktisch und konkret nachvollziehbar.

Hans Josef Vogel, Bürgermeister der Stadt Arnsberg, hat aus dem zitierten Urteil des Bundesverfassungsgerichts zur kommunalen Selbstverwaltung den Schluss gezogen, dass eine Kommune nicht nur von der Tätigkeit und Beteiligung ihrer Bürgerinnen und Bürger lebt, sondern auch eine kommunale Verpflichtung zur Engagementförderung besteht (15). In der Tat: Die vier herausgearbeiteten Chancen des Bürgerschaftlichen Engagements: Innovationsagentur für die Weiterentwicklung unseres Gemeinwesens zu sein; im demokratischen Diskurs grundsätzliche Fragen nach gesellschaftlichen Werten anzumahnen; individuelle Sinnressource und unverzichtbares Übungsfeld der Bildung zu sein, könnten auf der gesellschaftlichen Agenda eine höhere Wertschätzung erfahren. Die systematische Entwicklung von politischen Beteiligungsstrukturen, die Öffnung der Schule zu Organisationen des Bürgerschaftlichen Engagements, die Entwicklung von vielfältigen Einsatzfel-

dern, die in unserer zunehmend individualisierten Gesellschaft für jeden etwas zu bieten haben, sind, gelinde gesagt, noch ausbaufähig.

## Anmerkungen

---

- (1) Hans-Ulrich Wehler: Deutsche Gesellschaftsgeschichte, Bd. 3 1849–1914, München 2008, S. 33.
- (2) Ich beziehe mich hier auf Karl Polanyi: The Great Transformation (ursprgl. 1942), Frankfurt am Main 1972.
- (3) Amrei Coen: 40,9 % sind schon glücklich. Die ZEIT vom 0.12.2011. Enquetekommission des Bundestages Wachstum, Wohlstand, Lebensqualität. [www.bundestag.de](http://www.bundestag.de).
- (4) An anderer Stelle habe ich diese Erweiterung des Begriffs der Daseinsvorsorge im Rückgriff auf die Philosophie Martha Nussbaums ausführlich dargestellt. Thomas Röpke: Bürgerschaftliches Engagement und sozialstaatliche Daseinsvorsorge: Bemerkungen zu einer verwickelten Beziehung, Berlin: Friedrich-Ebert-Stiftung, Arbeitskreis Bürgergesellschaft und Aktivierender Staat, 2012.
- (5) Wolf Reiner Wendt: Geschichte der Sozialen Arbeit 1. Die Gesellschaft vor der sozialen Frage, Stuttgart 2008, S. 330.
- (6) Näheres unter [www.nachhaltige-buergerkommune.de](http://www.nachhaltige-buergerkommune.de).
- (7) BVerfGE 11, 266/275 ff.
- (8) Derzeit prominentestes Beispiel ist Richard David Prechts Buch »Die Kunst, kein Egoist zu sein«, München 2010.
- (9) »Ein Ferrari macht nicht lange glücklich«, Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 28.12.2008.
- (10) Regelmäßig sichtet der österreichische Freiwilligenmanager und Psychologe Martin Oberbauer hierzu die einschlägige Fachliteratur und verfasst verdienstvolle Abstracts, die man auf den Internetseiten der IG Freiwilligenzentren Österreich findet. [www.freiwilligenzentrum.at](http://www.freiwilligenzentrum.at).
- (11) Serge Embacher: Baustelle Demokratie. Die Bürgergesellschaft revolutioniert unser Land, Hamburg 2012, S. 11 ff.
- (12) Alexander Dill: Gemeinsam sind wir reich. Wie Gemeinschaften ohne Geld Werte schaffen, München 2012.
- (13) Alois Glück: Verantwortung übernehmen. Mit der Aktiven Bürgergesellschaft wird Deutschland leistungsfähiger und menschlicher, München 2000.
- (14) Raingard Knauer: Kindertagesstätten als Kinderstuben der Demokratie. Vortrag auf dem Fachtag Bürgerschaftliches Engagement in Kindertagesstätten am 19. April 2012 in Mainz, BBE-Newsletter 09/2012, Download unter [www.b-b-e.de](http://www.b-b-e.de).

---

(15) Hans-Josef Vogel: Engagementförderung - eine kommunale Pflichtaufgabe? 4. Fachtagung des Bundesmodellprogramms »Erfahrungswissen für Initiativen (EFI)«, Würzburg, 06. Juni 2005.

### Hinweis

---

Der Gastbeitrag ist eine gekürzte Version eines Vortrages bei den »Münchener Tagen der Bodenordnung und Landentwicklung«, 12./13.3.2012, veranstaltet von der TU München.

### Autor

---

**Dr. Thomas Röbbke** ist Geschäftsführer des Landesnetzwerks Bürgerschaftliches Engagement Bayern. 1997 gründete er das Zentrum Aktiver Bürger in Nürnberg, das zu den größten Freiwilligenagenturen in Deutschland zählt.

### Kontakt

Dr. Thomas Röbbke  
Landesnetzwerk Bürgerschaftliches Engagement Bayern  
Sandstraße 7  
90443 Nürnberg  
Tel. (09 11) 81 01 29-13  
E-Mail: [roebke@lbe-bayern.de](mailto:roebke@lbe-bayern.de)  
Website: [www.lbe.bayern.de](http://www.lbe.bayern.de)

### Redaktion

---

Stiftung Mitarbeit  
Redaktion eNewsletter Wegweiser Bürgergesellschaft  
Eva-Maria Antz, Ulrich Rüttgers  
Ellerstr. 67  
53119 Bonn  
E-Mail: [newsletter@wegweiser-buergergesellschaft.de](mailto:newsletter@wegweiser-buergergesellschaft.de)