

Kommunen schaffen Zukunft.

Grundsätze und Strategien für
eine zeitgemäße Kommunalpolitik

KOMMUNEN SCHAFFEN ZUKUNFT.

Grundsätze und Strategien für eine zeitgemäße Kommunalpolitik

Die Bertelsmann Stiftung wurde 1977 von Reinhard Mohn gegründet. Sie fußt auf der Überzeugung, dass unternehmerisches Eigentum eine gesellschaftliche Verantwortung mit sich bringt.

»Menschen bewegen. Zukunft gestalten. Teilhabe in einer globalisierten Welt« ist unser Leitsatz und Stiftungsauftrag. Transparenz ist hierbei das oberste Gebot. Wir verstehen uns und unsere Arbeit als Teil der öffentlichen Debatte. Unsere Diskussionsbeiträge sollen helfen, möglichst weiterführende gesellschaftliche Lösungen zu entwickeln und auch umzusetzen.

Die inhaltliche Arbeit unserer Stiftung ist deshalb darauf ausgerichtet, mit vielen Partnern aus Gesellschaft, Wirtschaft und Politik gesellschaftspolitische Lösungsvorschläge zu entwickeln. Wir möchten mit unserer Arbeit Menschen fördern, den sozialen Zusammenhalt stärken und die dafür notwendigen gesellschaftlichen Rahmenbedingungen schaffen.

Einfließen sollen die Ergebnisse unserer Projekte in die politische Entscheidungsfindung der Kommunen, die in den verschiedensten Handlungsfeldern letztendlich den Lebensalltag der Menschen in Deutschland prägen.

Das vorliegende Papier möchte Ihnen unser Grundverständnis darstellen – zur Bedeutung der Kommunen, zu ihren Stärken und ihren Kompetenzen und zur Bewältigung der auf sie zukommenden Herausforderungen.

Gleichzeitig möchten wir Sie damit zu einem Dialog einladen, um für die Kommunen tragfähige Lösungen in ausgewählten Feldern zu entwickeln. Wir freuen uns über Ihre Anregungen und einen gemeinsamen Weg in die Zukunft.

Vorstand, Führungskreis und Mitarbeiter der Bertelsmann Stiftung

01 Die Kommune – Kristallisationskern der Bürgergesellschaft

02 Was bewegt Kommunen heute? Was blockiert sie?

- 02.1 Kommunale Herausforderungen
- 02.2 Kommunale Handlungsressourcen
 - Führung und Organisation
 - Potenziale der Bürgergesellschaft
 - Finanzausstattung

03 Die Rahmenbedingungen: Kommunale Handlungsfähigkeit stärken!

- 03.1 Subsidiarität, Konnexität und verantwortliche Ressourcennutzung
- 03.2 Reform der Gemeindefinanzen

04 Leere Köpfe sind schlimmer als leere Kassen: Eigenverantwortung wahrnehmen!

- 04.1 Partizipation und politische Führung: Zwei Seiten derselben Medaille kommunaler Demokratie
 - Strategisch führen: Nicht ohne Ziele!
 - Strategisch führen: Vernetzen und aktiv beteiligen!
 - Strategisch führen: Mit einem veränderten Rollenverständnis!
- 04.2 Die Gewährleistungskommune: Kernaufgaben stärken, Leistungstiefe optimieren
- 04.3 Mit Finanzen steuern: Mehr Transparenz und fiskalische Disziplin in der Haushaltswirtschaft
 - Der doppelte Haushalt
 - Der ehrliche Haushalt
 - Der politisch verantwortliche Haushalt

05 Das Richtige tun: Fachliche Strategien für eine zukunftsfähige Kommune

- 05.1 Bildung regional vernetzen: Kommunale Bildungspolitik
- 05.2 Eigenverantwortung neu ermöglichen: Kommunale Arbeitsmarktpolitik
- 05.3 Segregation entgegenwirken: Sozialräumliche Integration
- 05.4 Zuwanderung integrieren: Weichenstellung für den sozialen Zusammenhalt
- 05.5 Partizipation lernen: Gesellschaftliches Engagement von Kindern und Jugendlichen
- 05.6 Familie möglich machen: Kinder- und familiengerechte Kommune
- 05.7 Lebenserfahrung einbinden: Kommunale Seniorenpolitik
- 05.8 Lebensumfeld gesund gestalten: Kommunale Gesundheitspolitik

06 Der Paradigmenwechsel: Aktives Gestalten statt reaktivem Verwalten!

Kommune heißt Gemeinschaft!

01

Die Kommune – Kristallisationskern
der Bürgergesellschaft

Die Wurzel unserer Demokratie liegt in der Kommune. Ob und wie das Zusammenleben in unserem Gemeinwesen gelingt, wie sich die aktive Teilhabe am gesellschaftlichen Leben für den Einzelnen gestaltet, wie sich die unterschiedlichen Belange und widerstreitenden Interessen zu einem verträglichen, ja sogar produktiven Ganzen integrieren lassen – die direkteste Antwort auf diese Fragen findet sich dort, wo Menschen unmittelbar zusammentreffen, wenn sie aus dem geschützten Bereich von Privatheit und Familie heraustreten: in der Kommune.

Hier, im Nahbereich, wird konkret nachprüfbar, wie weit Grundwerte unserer Demokratie auch im Alltag zu tragen vermögen: Freiheit und Eigenverantwortung, Teilhabe, Menschlichkeit und Solidarität. Vor allem aber: Hier ist der Ort, wo jeder Einzelne unmittelbar und aktiv an der Ausgestaltung dieser Grundwerte teilhat und sie mit Leben füllt. Gerade auf der kommunalen Ebene – im direkten Miteinander der Menschen – lässt sich unmittelbar erfahren, dass soziale Gerechtigkeit nicht nur ein abstraktes gesellschaftliches Gut, sondern zugleich eine lebendige Norm für das Handeln des Einzelnen darstellt.

Heute steht diese grundlegende Integrationsaufgabe der Kommune vor ungekannten Herausforderungen. Der gesellschaftliche Zusammenhalt ist durch vielfältige Prozesse des sozialen, ökonomischen und kulturellen Wandels gefährdet. Zugleich haben sich die Rahmenbedingungen für kommunales Handeln und Gestalten spürbar verschlechtert. In einer solchen Situation lässt sich die Bewältigung kommunaler Integration weniger denn je in die Zuständigkeit einzelner Instanzen abschieben. **Kommune heißt Gemeinschaft!** Alle Akteure – Bürgerinnen und Bürger ebenso wie Politik, Verwaltung, Wirtschaft, Vereine und Verbände – bilden eine kommunale Verantwortungsgemeinschaft.

Die Bertelsmann Stiftung misst der kommunalen Ebene gesellschaftlicher Integration seit jeher überragende Bedeutung zu. Dabei sieht sie sich in der Tradition der Förderung einer aktiven Bürgergesellschaft, einer lebendigen Demokratie, der nachhaltigen Kommunalentwicklung und wettbewerbsfähiger Strukturen. Unser Leitbild einer zukunftsfähigen kommunalen Selbstverwaltung orientiert sich daher an folgenden Prinzipien:

- Eine **solidarische und sozial vorsorgende Kommune**, die in der Integration, der Inklusion und der Bildung für alle die wesentliche Grundlage für sozialen Zusammenhalt und für wirtschaftliche Entwicklung erkannt hat.
- Eine **generationengerechte Kommune**, die ökonomische, umweltpolitische und demographische Entwicklungstrends antizipiert und ihr Handeln an langfristigen Konzepten ausrichtet.
- Eine **ermöglichende und aktivierende Selbstverwaltung**, die mit den Akteuren der Bürgergesellschaft partnerschaftlich arbeitet und freiwilliges Engagement fördert.
- Eine **leistungsfähige, serviceorientierte Verwaltung**, die ihren Einwohnern bürgernahe, kundenfreundliche Dienstleistungen und der Wirtschaft optimale Unterstützung anbietet.
- Eine **schlanke Selbstverwaltung**, die Gewährleistungsverantwortung wahrnimmt, ihre Wertschöpfung optimal organisiert und effizient wirtschaftet.

Dramatisch
gestiegene
Anforderungen
stoßen auf lokal
unterschiedlichst
ausgeprägte
Handlungs-
ressourcen und
Organisations-
kraft.

02

Was bewegt Kommunen heute?
Was blockiert sie?

02.1 Kommunale Herausforderungen

02.2 Kommunale Handlungsressourcen

Führung und Organisation

Potenziale der Bürgergesellschaft

Finanzausstattung

02.1 KOMMUNALE HERAUSFORDERUNGEN

Es ist unbestreitbar: Die Globalisierung, der technische Fortschritt, die kulturellen Veränderungen unserer Werteverständnisse und der demographische Wandel betreffen alle Lebensbereiche der Menschen – in immer höherer Beschleunigung. In den Kommunen sind die Auswirkungen der technischen, wirtschaftlichen und sozialen Veränderungen wie durch ein Brennglas spürbar, weil sie ungefiltert auf die Lebenswirklichkeit der lokalen Gesellschaft durchschlagen.

Regionale Disparitäten
immer gravierender

Der demographische Wandel lässt nicht nur die Systeme der sozialen Sicherung brüchig werden, er verschärft auch regionale Disparitäten und stellt die Kommunen vor nicht gekannte Herausforderungen. Schrumpfungprozesse der besonders betroffenen Regionen untergraben hergebrachte Vorstellungen über die Kosten und Leistungsfähigkeit öffentlicher Infrastruktur. Kommunale Entwicklung ist heute durch Wachstum und Schrumpfung, durch dynamische Neuerungen und Innovationsblockaden, durch Integration und sozialen Ausschluss gleichermaßen gekennzeichnet. Es zeigen sich Polarisierungsprozesse zwischen wachsenden und schrumpfenden Regionen.

Segregation innerhalb
der Städte

Auch innerhalb der Kommunen verstärkt sich die soziale Segregation: Nicht nur Regionen leiden ungleich unter Arbeitslosigkeit und Bildungsarmut, sondern auch einzelne Stadtteile – die Polarisierung zwischen den Quartieren wird in wirtschaftlicher, sozialer und ethnischer Hinsicht ein multidimensionales Problem. Verbunden mit sich vertiefenden sozialen Spannungen zwischen den Bevölkerungsgruppen, gefährdet dies nachhaltig den Zusammenhalt der Menschen in ihrem Lebensraum, der Lebensqualität und Identifikation stiftet.

Gestiegene fachliche
Anforderungen

Diese Entwicklungen stellen qualitativ neue fachliche Anforderungen an kommunalpolitische Steuerung: Investitionen in die öffentliche Infrastruktur müssen demographiesensibel und gegebenenfalls revidierbar geplant werden. Stadtentwicklung und Flächenplanung müssen den Trend zur Suburbanisierung umkehren, eine Belebung der Innenstädte erreichen und gemischte Stadtstrukturen fördern. Weiche Faktoren werden zunehmend zu harten Standortbedingungen, insbesondere für

Familien, um die viele Kommunen konkurrieren. Eine qualitätvolle Familienpolitik verlangt nach innovativen Bildungs- und Betreuungsansätzen und neuen sozialen Netzen. Eine gezielte Bildungs- und Integrationspolitik muss eine stärkere Inklusion benachteiligter Bevölkerungsschichten erreichen. Insbesondere müssen wir Kinder und Jugendliche befähigen, kompetent am sozialen und politischen Leben teilzunehmen.

Doch parallel zu diesen steigenden fachlichen Anforderungen an lokale Politikentwicklung hat sich die Verteilung politischer Macht zu Ungunsten der öffentlichen Hand verschoben. Die einstige Dominanz des Staates gegenüber anderen gesellschaftlichen Sektoren ist längst Geschichte. Kapital ist hochmobil, Unternehmen und zivilgesellschaftliche Akteure werden immer unabhängiger. Gesellschaftliche Teilsysteme haben sich so stark verselbstständigt, dass Politik auch auf kommunaler Ebene de facto nur noch ein Teilsystem neben anderen ist.

Macht verschiebt sich zu
Ungunsten des Staates

Trotz dieser schwindenden Gestaltungsmacht kommunaler Politik bleibt jedoch der öffentliche Auftrag, die Pflicht zur Daseinsvorsorge, bestehen, ja mehr noch: Beim derzeitigen interkulturellen, wirtschaftlichen und sozialen Handlungsdruck gewinnt er entschieden an Dringlichkeit.

02.2 KOMMUNALE HANDLUNGSRESSOURCEN

Um angesichts der beschriebenen Herausforderungen zukunftsfähige Antworten entwickeln zu können, ist es notwendig, zunächst diejenigen Ressourcen einer kritischen Überprüfung zu unterziehen, auf die sich Kommunen bei der Bewältigung ihrer Aufgaben stützen können. Wir unterscheiden sie in dreierlei Hinsicht: die Steuerungs- und Organisationskraft der Kommune, die finanziellen und materiellen Bedingungen sowie die Potenziale der lokalen Bürgergesellschaft.

Alte Steuerungsmethoden überwiegen noch

Führung und Organisation Was die kommunale Organisationskraft betrifft, ist die Leistungsfähigkeit eines Rathauses noch immer extrem von den jeweiligen Akteurskonstellationen abhängig. Strategische Steuerung, ressortübergreifende Zusammenarbeit, partizipative Stadtentwicklung und eine konstruktive Zusammenarbeit von Politik und Verwaltung sind noch in zu wenigen Kommunen der Regelfall. Zu viele Bürgermeister, Landräte und Gemeinderäte folgen herkömmlichen Steuerungsmustern – oft, weil sie es nicht anders kennen.

Führungskompetenz wird immer wichtiger

Dies hat viel mit Führungsverständnis und Qualifikation zu tun. Gerade in den Kommunen, wo der Faktor Mensch an jeder Stelle greifbar ist, ist persönliche Führungskompetenz ein zentraler Faktor. Doch besonders im Bereich der ehrenamtlichen Kommunalpolitik wird die Lücke zwischen den Herausforderungen, die zu schultern sind, und den vom System geförderten persönlichen Kompetenzen immer größer. Die Folge ist eine immer brüchigere Beziehung der Zivilgesellschaft zu ihren Repräsentanten, eine geringere Wertschätzung der Politik und Schwächung der Identifikation der Menschen mit dem Gemeinwesen.

Engagement wird als Ressource unterschätzt

Potenziale der Bürgergesellschaft Unterschätzt wird noch immer die Wirkung von bürgerschaftlichem Engagement in den Gemeinden; als Brachfeld kommunaler Strategieentwicklung bleibt es oft unbeackert. Bürgerschaftliches Engagement unterliegt allerdings dem demographischen und kulturellen Wandel. Das traditionelle »Ehrenamt« in der Stadt und auf dem Land verändert sein Gesicht.

Politisch interessierte und sozial aktive Menschen engagieren sich heute anders als noch vor zwanzig Jahren. Wertewandel und Individualisierung haben die Bindung an Organisationen deutlich abnehmen lassen. Gleichzeitig machen die Anforderungen an Mobilität auf dem Arbeitsmarkt langfristige Bindungen auch objektiv immer schwieriger. Dies führt insgesamt dazu, dass die Menschen sich lieber in kürzeren Fristen einbringen wollen, und zwar in Aufgabenbereichen, die sie als konkreten Brennpunkt betrachten.

Wertewandel, Individualisierung und Mobilität

Die Deutschen werden nicht nur »weniger, bunter und älter«, sondern sie bleiben länger gesund. Viele ältere Menschen sind auf der Suche nach Wegen, sich sinnvoll zu verwirklichen. Hier stecken noch erhebliche Fähigkeiten dieser Menschen, sich einzubringen, ihre Erfahrungen weiterzugeben und anderen zu helfen: Schätze, die gehoben werden müssen.

Potenziale der aktiven Alten

Finanzausstattung Die systematische Unterfinanzierung der Kommunen auf der Einnahmenseite und die Aufgabenfülle auf der Ausgabenseite stellen ein zunehmend unlösbares Problem dar. Globalisierung und Unternehmenssteuerrecht haben hier ungut zusammengewirkt: Während die Gewerbesteuer seit Langem zur Großbetriebssteuer mutiert ist, finden gerade große, international tätige Unternehmen kreative Wege der Steuergestaltung, um sich steuereinzahlungsunfähig zu erklären.

Systematische Unterfinanzierung

Die derzeit steigenden Einnahmen aus der Gewerbesteuer sollten nicht darüber hinwegtäuschen, dass ihr Aufkommen je nach örtlicher Unternehmensstruktur höchst unterschiedlich verteilt ist und die kommunale Steuerbasis aufgrund der starken Konjunkturabhängigkeit auf schwankendem Grund steht. Gleichzeitig steigen die kommunalen Ausgaben für Sozialhilfe und Wohnungskosten kontinuierlich.

Schere zwischen reichen und armen Städten

Konsequenz: Nicht nur der dramatische Anstieg der kommunalen Verschuldung, sondern vor allem die Schrumpfung ihrer Investitionen auf unter 60 Prozent des Investitionsniveaus von 1992 sind alarmierende Indikatoren für den Substanzverfall der öffentlichen Infrastruktur.

Handlungsfähige
Kommunen
brauchen
berechenbare
Aufgaben-
stellungen und
entsprechende
Einnahmen.

03

Die Rahmenbedingungen:
Kommunale Handlungsfähigkeit stärken!

- 03.1 Subsidiarität, Konnexität und verantwortliche Ressourcennutzung
- 03.2 Reform der Gemeindefinanzen

Ein großer Teil kommunaler Probleme ist nicht hausgemacht, sondern resultiert aus der Dauerarbeitslosigkeit, der Überregulierung und der permanenten Aufgabenübertragung auf die Kommunen ohne Sicherstellung der Finanzierung. Die Befreiung aus diesem Korsett ist – neben der Aktivierung der Eigenressourcen – entscheidende Bedingung dafür, dass Kommunen ihren dramatisch gestiegenen Herausforderungen gerecht werden können.

03.1 SUBSIDIARITÄT, KONNEXITÄT UND VERANTWORTLICHE RESSOURCENNUTZUNG

Organisierte Unverantwortung abbauen

Handlungsfähige Kommunen brauchen Rahmenbedingungen, die sicherstellen, dass sie über berechenbare Aufgabenstellungen und entsprechende Einnahmen verfügen. Gleichzeitig müssen Intransparenz und Fehlanreize abgebaut werden. Die Prinzipien dabei lauten: Subsidiarität, Konnexität und verantwortlicher Umgang mit den Ressourcen auf allen föderativen Ebenen. Die organisierte Unverantwortlichkeit im Finanzierungssystem und die Überregulierung fachlicher Aufgabengebiete der kommunalen Selbstverwaltung müssen abgebaut werden.

Kommunales Konsultationsrecht beim Gesetzgeber

Um Eigenverantwortung zu stärken, wird kommunale Handlungsfähigkeit zunächst im vertikalen Zusammenspiel gesichert: Die ursprüngliche Eingriffsintensität der europäischen, Bundes- und Landesgesetzgebung in kommunale Entscheidungsbereiche wird deutlich reduziert. Länder und insbesondere auch der Bund regeln nur diejenigen Angelegenheiten auf kommunaler Ebene, wo es ordnungspolitisch geboten ist, weil die Kommunen hiermit überfordert wären. Sofern Bund oder Länder in kommunale Angelegenheiten eingreifen, stellen sie deren Finanzierung auch sicher. Kommunen haben ein Konsultations- und Mitspracherecht beim Bundestag, wenn er Gesetze entwickelt, die sie betreffen.

03.2 REFORM DER GEMEINDEFINANZEN

Vier Prinzipien kommunaler Finanzautonomie

Um die kommunale Finanzautonomie zu stärken und die Belastungsgerechtigkeit bei den Steuerzahlern zu erhöhen, müssen die kommunalen

Finanzierungsquellen grundsätzlich neu gestaltet werden. Dies sollte nach folgenden Prinzipien geschehen:

- Verantwortlichen und nachhaltigen Umgang mit den Ressourcen stärken
- Fiskalische Äquivalenz bereits im Steuersystem aufwerten
- Transparenz über die Finanzierungsquellen herstellen
- Bürgernähe der Verwaltung und Finanzbewusstsein der Bürger aufbauen

An die Stelle der Gewerbesteuer tritt eine kommunale Wirtschaftssteuer, die alle lokalen Unternehmen und wirtschaftlich tätigen Personen erfasst, also auch Freiberufler sowie die Land- und Forstwirtschaft. Ebenso ist die Bemessungsgrundlage um Lohnsummen- und Kapitalelemente erweitert worden. Dadurch ist die kommunale Wirtschaftssteuer transparenter, gerechter und für die Kommunen planbarer; zugleich ist die neue Steuer für das Einzelunternehmen von der Belastung her geringer.

Wirtschaftssteuer auf breiter Grundlage

Die kommunale Grundsteuer bekommt eine deutlicher herausragende Stellung. Der Gemeindeanteil an der Einkommensteuer wird durch eine Bürgersteuer mit einem eigenen Hebesatzrecht der Kommunen ersetzt. Damit wird den Gemeinden die Verantwortung nicht nur für die Inhalte ihrer Arbeit, sondern auch für ihre Finanzierung übertragen. Das schafft ein starkes Verantwortungsband zwischen Politik und Bürgern, die bei den Kommunalwahlen die Chance haben zu entscheiden, wie viel kommunale Leistung sie zu welchem Preis haben wollen.

Deutliche Stärkung der Grundsteuer

Führung, Strategie,
Vernetzung und
Partizipation
sind die heutigen
Schlüsselbegriffe
einer zukunfts-
fähigen Kommu-
nalpolitik.

04

Leere Köpfe sind schlimmer als
leere Kassen: Eigenverantwortung
wahrnehmen!

- 04.1 Partizipation und politische Führung: Zwei Seiten derselben Medaille kommunaler Demokratie
 - Strategisch führen: Nicht ohne Ziele!
 - Strategisch führen: Vernetzen und aktiv beteiligen!
 - Strategisch führen: Mit einem veränderten Rollenverständnis!
- 04.2 Die Gewährleistungskommune: Kernaufgaben stärken, Leistungstiefe optimieren
- 04.3 Mit Finanzen steuern: Mehr Transparenz und fiskalische Disziplin in der Haushaltswirtschaft
 - Der doppische Haushalt
 - Der ehrliche Haushalt
 - Der politisch verantwortliche Haushalt

Ungeachtet der großen Bedeutung, die die Neuordnung der externen Rahmenbedingungen für die Kommunen besitzt: Städte und Gemeinden verfügen zugleich über ein entscheidendes Maß an eigenen Ressourcen, um ihre Handlungsfähigkeit in eigener Verantwortung nachhaltig zu stärken. Die Schlüsselbegriffe lauten strategische Steuerung, Effizienz, Partizipation und Kooperation.

04.1 PARTIZIPATION UND POLITISCHE FÜHRUNG: ZWEI SEITEN DERSELBEN MEDAILLE KOMMUNALER DEMOKRATIE

Schlüsselkompetenzen politischer Entscheider

Strategisch führen: Nicht ohne Ziele! Ihre Herausforderungen kann die Kommune nur bewältigen, wenn sie neben dem kurzatmigen Tagesgeschäft längerfristige, wirkungsorientierte Konzepte entwickelt. Politische Führung bedeutet in diesem Zusammenhang, dass politische Entscheider über Schlüsselkompetenzen verfügen, um

- gut informiert und sachlich fundiert Entwicklungsziele ihrer Kommune zu setzen,
- diese an die Öffentlichkeit zu kommunizieren,
- damit Orientierung zu vermitteln
- und die Umsetzung sicherzustellen – auch gegen Widerstände partikularer Interessengruppen.

Eine zentrale Schlüsselkompetenz hierfür ist der regelmäßige und routinierte Umgang mit Datensätzen, Kennzahlen und fachlichen Analysen.

Leitbilder gemeinsam erarbeiten

Eine handlungsfähige kommunale Selbstverwaltung arbeitet regelmäßig mit strategischem Management und entwickelt übergreifende Leitbilder und Langfristziele. Solche Leitbilder müssen realistisch sein und gleichzeitig motivierend wirken. Sie müssen einfach formuliert, anschaulich sein, Orientierung geben und Konsens stiften. Damit bilden sie eine Art Vertragsgrundlage zwischen Verwaltung, Politik, Bürgern und freien Trägern.

Politische Gremien sind lernende Organisationen

Diese Zielorientierung moderner Politik kann allerdings nur dann wirksam werden, wenn das System auch von innen her fähig ist, strategisch

zu planen, neue Ideen aufzunehmen und sich zeitgemäß zu organisieren. Verwaltungsspitzen und Mandatsträger sind verantwortlich für neue Formen der Zusammenarbeit im Rat, in den Fraktionen und Ausschüssen. Fraktionen und Räte müssen sich als lernende Organisationen verstehen. Die große Verantwortung, die die kommunalpolitischen Entscheidungsträger haben, erfordert nicht zuletzt ein hohes Maß an Professionalität.

Strategisch führen: Vernetzen und aktiv beteiligen! Städte, die in der strategischen Kommunalentwicklung erfolgreich sind, aktivieren und vernetzen die Ressourcen, die in ihnen selbst stecken: dezentral vorhandenes Wissen, spezifische Erfahrungen und Handlungspotenziale der Bürgerschaft – eine unverzichtbare Ressource, um nachhaltige Lösungen zu erzielen. Öffentliche Aufgaben bleiben in der Gewährleistungsverantwortung der Stadt, sie werden aber in partnerschaftlicher Vernetzung wahrgenommen.

Zukunftsfähige Kommunalpolitik entwickelt aktiv eine lokale Kultur der Partizipation und Kooperation. Sie stellt professionelle Unterstützungsstrukturen zur Verfügung, die ein partnerschaftliches Zusammenwirken der kommunalen Akteure fördern. Dabei können die Formen der Kooperation vom Bürgerengagement bis zu Public Private Partnerships (PPP) mit Wirtschaftsunternehmen variieren.

Partizipation als Prozess und als Kultur sichert die Anschlussfähigkeit der Politik an die Gesellschaft und fördert auch das Verständnis der Gesellschaft für die Politik. Wie intensiv und wie gut Partizipation gelingt, entscheidet am Ende über die Leistungsfähigkeit und Lebensqualität unserer Demokratie. Und genau deswegen brauchen wir eine diese ermöglichende, zuhörende Politik. Politik und Verwaltung müssen ihre mündigen Bürger aber auch zur sozialen Teilhabe befähigen, und zwar bereits in der frühkindlichen und schulischen Bildungsphase.

Wollen wir die Potenziale nutzen, die im lokalen Gemeinwesen stecken, dürfen wir Bürger nicht länger auf ihre herkömmliche Rolle als Wähler, Bescheidempfänger oder auch Kunden reduzieren. Es kommen neue

Kooperations- und Partizipationskultur schaffen

Ermöglichende und zuhörende Politik

Bürger sind Berater und Co-Planer

Funktionen hinzu, die einem partnerschaftlichen Rollenverständnis des Bürgers als »Stakeholder« oder »Citoyen« seines Gemeinwesens eher gerecht werden: Bürger sind kompetente Berater und geschätzte Co-Planer des Rathauses. Sie sind gleichwertige Kooperationspartner der Stadt und kreative soziale Unternehmer.

Strategisch führen: Mit einem veränderten Rollenverständnis!

Eine Bürgergesellschaft ohne politische Führung treibt vor sich hin. Beteiligung und Vernetzung müssen kompetent organisiert, freiwilliges Engagement muss gezielt gefördert werden. Wer soll die Prozessverantwortung hierfür tragen, wenn nicht die Politik?

Elemente einer neuen Rolle der Politik

Dies geht mit einem neuen Selbstverständnis einher. Als integraler Bestandteil einer kommunalen Verantwortungsgemeinschaft, die alle Bürger umfasst, agieren Politiker in neuem Rollenverständnis

- als Initiator und Moderator von Planungs- und Diskussionsprozessen,
- als aktiver Netzwerkpartner von Bürgern, Wirtschaft und Verbänden,
- als Ermöglicher von Selbsthilfe und Eigenverantwortung,
- als ausgleichende Schutzinstanz bei der Berücksichtigung schwer organisierbarer Interessen (z. B. künftige Generationen, behinderte Menschen).

04.2 DIE GEWÄHRLEISTUNGSKOMMUNE: KERNAUFGABEN STÄRKEN, LEISTUNGSTIEFE OPTIMIEREN

Zukunftsfähige Rathäuser zeichnen sich dadurch aus, dass sie in ihrer Binnenorganisation alle Effizienzreserven ausschöpfen, um ihre Haushalte nachhaltig zu konsolidieren. Ein Schlüssel hierzu ist die Optimierung der Leistungstiefe.

Optimierung interner Vorleistungsprozesse

Kommunale Selbstverwaltung sollte dem Leitprinzip folgen, dass sie sich auf ihre Stärken konzentriert. Insbesondere die Gewährleistung qualitätvoller Dienste für Bürger und Wirtschaft, soziale Leistungen, Investitionen und nachhaltige Stadtentwicklung sind Aktivitäten, die die Zukunftsfähigkeit des kommunalen Gemeinwesens sichern und daher

unbedingt zu stärken sind. Interne Vorleistungsprozesse hingegen sind kritisch zu überprüfen und radikal zu verschlanken. Hier liegen noch deutliche Sparpotenziale.

Zukunftsfähige kommunale Entscheider denken dabei über ihre Stadt- und Gemeindegrenzen hinaus und erstellen Produkte und Dienstleistungen – wo möglich – in interkommunaler Zusammenarbeit, in sogenannten öffentlichen »Shared Service Centern« (Dienstleistungszentren). Zudem prüfen sie ergebnisoffen, ob diese beispielsweise im Rahmen von Public Private Partnerships gegebenenfalls günstiger oder qualitativ besser erstellt werden können.

Interkommunale Kooperation: Schlüssel zu mehr Effizienz

04.3 MIT FINANZEN STEUERN: MEHR TRANSPARENZ UND FISKALISCHE DISZIPLIN IN DER HAUSHALTSWIRTSCHAFT

Wahrheit und Klarheit in Finanzfragen auf übergeordneter Ebene sollte nur fordern, wer seine eigenen Hausaufgaben auf diesem Gebiet gemacht hat.

Der doppische Haushalt Selbst für kommunale Haushaltspolitiker ist gegenwärtig undurchschaubar, wie hoch der leistungsbezogene Ressourcenverbrauch ist. Nur mit der Doppik kann der Vermögensverzehr nachvollziehbar abgebildet werden. Ein verbindlich vorgeschriebenes doppisches Finanzmanagement muss betriebliche Kostentransparenz und Kostenverantwortung herstellen – und dies bundesweit nach einheitlichen Regeln.

Doppik macht Ressourcenverbrauch sichtbar

In Erweiterung zu den Standardanwendungen der gewerblichen Wirtschaft sollte dieses System um Qualitätskennzahlen für die erbrachten Leistungen erweitert werden. Nur so kann eine Kommune beurteilen, welche Qualität ihre Bürger für ihr Geld bekommen.

Der ehrliche Haushalt Das Prinzip des ehrlichen Haushalts besagt, dass nicht nur die leistungsbezogenen Ressourcenverbräuche umfassend dargelegt werden, sondern auch alle maßgeblichen städtischen Beteiligungen in die Rechnung einbezogen werden, und zwar mit dem-

Kommunale Beteiligungen mit einrechnen

selben Rechnungswesen, wie es in der Kernverwaltung Anwendung findet. Jährlich ist eine konsolidierte Konzernbilanz vorzulegen, die einen lückenlosen und gut lesbaren Aufschluss über den Stand des kommunalen Vermögens gewährt. Ein unterjähriges Berichtswesen, das dieselben Rechnungsstandards erfüllt, indem es sich gleichwertig auf beide Bereiche der kommunalen Selbstverwaltung bezieht, gewährleistet ein zeitnahes und somit überhaupt erst wirksames politisches Controlling.

Zielbezogene Budgetierung

Der politisch verantwortliche Haushalt Zugleich kommt es darauf an, das kommunale Haushalts- und Rechnungswesen mit der strategischen Steuerung der Kommune zu verknüpfen. Idealerweise wird dies durch eine Kombination von langfristiger Zielentwicklung mit einer outputorientierten Budgetierung unter enger Einbeziehung der Politik durch Eckwerteabschluss und politische Vorgabe übergeordneter Haushaltsziele (z. B. Nettokreditaufnahme und Globalbudgets) erreicht. Dabei müssen die Finanzziele, die sich im neuen Budgetierungsverfahren niederschlagen, die demographische Entwicklung der Kommune zwingend in die Berechnungen einbeziehen.

Die Herausforderung besteht darin, Menschen mit unterschiedlichen Werten und Prägungen in ein lebendiges Gemeinwesen zu integrieren.

05

Das Richtige tun:
Fachliche Strategien für eine
zukunftsfähige Kommune

- 05.1 Bildung regional vernetzen: Kommunale Bildungspolitik
- 05.2 Eigenverantwortung neu ermöglichen: Kommunale Arbeitsmarktpolitik
- 05.3 Segregation entgegenwirken: Sozialräumliche Integration
- 05.4 Zuwanderung integrieren: Weichenstellung für den sozialen Zusammenhalt
- 05.5 Partizipation lernen: Gesellschaftliches Engagement von Kindern und Jugendlichen
- 05.6 Familie möglich machen: Kinder- und familienfreundliche Kommune
- 05.7 Lebenserfahrung einbinden: Kommunale Seniorenpolitik
- 05.8 Lebensumfeld gesund gestalten: Kommunale Gesundheitspolitik

Integration ist umfassend zu verstehen

Kommunale Integration: Partizipation als Schlüssel

Die Zukunftsfähigkeit der Kommune bewährt sich daran, wie sie angesichts immenser Herausforderungen ihre grundlegende Integrationsaufgabe immer wieder neu meistert. Integration bedeutet dabei mehr als lediglich die Einbeziehung besonders benachteiligter oder ausgegrenzter Gruppen. So wichtig und dringend dies auch ist – als kommunale Grundaufgabe ist Integration sehr viel umfassender zu verstehen: Sie bedeutet das immer wieder neue Vermitteln und Bündeln unterschiedlicher Interessen und Lebensweisen zu einem gelingenden Gemeinwesen.

Diese grundlegende gesellschaftliche Integration ist stets in zwei Dimensionen zu leisten: Zum einen gilt es, unterschiedliche und oft konkurrierende Belange der Kommune – wie etwa Soziales und Kultur, Bauen und Umwelt – zu einem ausbalancierten und funktionierenden Ganzen abzustimmen.

Doch zugleich geht es dabei ganz konkret immer um Menschen: um Einzelne wie Gruppen mit unterschiedlichen Prägungen und Werten, Bedürfnissen und Interessen. Sie alle in ein verträgliches Miteinander einzubinden, in ein lebendiges Gemeinwesen zu integrieren – das ist angesichts des dramatischen sozialen und kulturellen Wandels die zentrale Herausforderung kommunalen Gestaltens.

Partizipation als Schlüssel zur Integration

Für diese kommunale Integration stellt Partizipation den entscheidenden Schlüssel dar. In einer zunehmend individualisierten Gesellschaft verstehen sich Bürgerinnen und Bürger immer weniger als passive Objekte. Nur als aktive Subjekte können sie ihre Rolle innerhalb der kommunalen Verantwortungsgemeinschaft wahrnehmen. Wenn sie die Möglichkeit erhalten und ermuntert werden, ihre Belange und Interessen zu artikulieren und wirksam in die kommunale Willensbildung einzubringen, erhöhen sich die Chancen kommunaler Integration im doppelten Sinne: Unterschiedliche Belange können gezielter und letztlich effektiver aufeinander abgestimmt werden. Und zugleich erfahren sich die Bürger selbst als Verantwortungsträger im Ganzen einer aktiven Bürgergesellschaft.

Kommunale Integration: Aus fachlicher Sicht

Im bisherigen Verlauf dieses Leitbildes wurden verallgemeinerbare Prinzipien entwickelt, wie eine strategisch geführte Kommune ihre Integrationsaufgaben erfolgreich und zukunftsfähig steuern kann. Nun fragen wir: Wie lassen sich solche innovativen Formen in ganz konkreten Politikfeldern umsetzen, die für die Integration des kommunalen Gemeinwesens von überragender Bedeutung sind?

Wir konzentrieren uns dabei auf folgende Fragestellungen:

- Was können Kommunen – auch jenseits überkommener Zuständigkeiten – tun, um **Bildung** als die entscheidende Schlüsselressource zukunftsfähiger Integration zu entwickeln?
- Über welche Möglichkeiten verfügen Kommunen – auch wenn makroökonomische Hebel außerhalb ihrer Reichweite liegen –, um positiv auf den **Arbeitsmarkt** einzuwirken?
- Was können wir in den Kommunen einer zunehmenden **sozial-räumlichen Segregation** entgegensetzen?
- Wie kann uns auf kommunaler Ebene insbesondere eine bessere **Integration von Zuwanderern** gelingen?
- Welche Möglichkeiten bieten wir, damit die weniger werdenden **jungen Menschen** schon früh aktiv an unserem Gemeinwesen zu **partizipieren** lernen?
- Wie können wir angesichts des demographischen Wandels dafür sorgen, dass sich **Familien und Kinder** vom Leben in unseren Kommunen besonders angezogen fühlen?
- Wie gelingt es uns, dem größer werdenden Anteil **älterer Menschen** eine möglichst aktive Teilhabe am Gemeinwesen zu ermöglichen?
- Wie werden wir auch auf kommunaler Ebene der steigenden Bedeutung von Fragen der **Gesundheit** gerecht?

05.1 BILDUNG REGIONAL VERNETZEN: KOMMUNALE BILDUNGSPOLITIK

Die Herausforderung Bildung ist die Schlüsselressource für die Zukunftsfähigkeit unserer Gesellschaft. Für den Einzelnen entscheidet sie über die Chance, in freier Selbstverantwortung die eigenen Lebensperspektiven zu verwirklichen und aktiv an der Gestaltung unseres demokratischen Gemeinwesens teilzuhaben. Und aus Sicht der Gesellschaft gilt im Zeichen des demographischen Wandels mehr denn je, dass sie es sich nicht leisten kann, ihre Talente und Ressourcen ungenutzt zu lassen.

Soziale Herkunft bestimmt die Laufbahn

Doch in kaum einem anderen Land sind die Bildungschancen und damit die Zukunftsperspektiven so stark durch die soziale Herkunft determiniert. Unzureichende Elementarbildung, frühzeitige Separierung in der Schullaufbahn und geringe Durchlässigkeit – diese Kombination bewirkt, dass zu viele junge Menschen ihr Potenzial nicht ausschöpfen können. Damit verfestigen sich zugleich Ausgrenzung und Resignation.

Bildungsungerechtigkeit ist auch ökonomisch schädlich

Ohne tief greifende Änderungen nimmt die soziale und kulturelle ebenso wie die ökonomische Entwicklung unseres Landes erheblichen Schaden. Noch immer wird »Investition« zu sehr im Sinne der Investition in Beton verstanden als in die Köpfe unserer Kinder. Denn die durch gescheiterte Bildungsprozesse ausgelösten Kosten sind enorm und erfordern aufwändige sozialpolitische Reparaturen, die ineffizient sind. Mehr noch: Wenn wir junge Menschen nicht stärker befähigen, ihre Chance zu eigenverantwortlicher Lebensgestaltung wie zu aktiver Teilhabe an unserem Gemeinwesen wahrzunehmen, verliert die Gesellschaft an Zusammenhalt und die Politik, das demokratische System insgesamt, zunehmend an Glaubwürdigkeit gegenüber der nachfolgenden Generation.

Keine Zuständigkeit, aber Verantwortung

Die Folgen werden zuallererst auf kommunaler Ebene sichtbar: Zunahme gesellschaftlicher Spannungen, geringere soziale Bindungskraft, versiegender Kreativität und nicht zuletzt wirtschaftliche Stagnation. Angesichts dieser Entwicklung ist es unabdingbar, dass die Kommunen – über herkömmliches Zuständigkeitsdenken hinaus – aktiv nach ihrem eigenständigen Beitrag zu einem zukunftsfähigen Bildungssystem suchen.

Die Zukunft Die Zuständigkeitstrennung in innere und äußere Bildungsangelegenheiten wird durch eine staatlich-kommunale Verantwortungsgemeinschaft überwunden. Bildungspolitik, Bildungsverwaltung, Wirtschaft und Bürgergesellschaft kooperieren auf der Grundlage eines gemeinsam erarbeiteten Leitbildes zur Entwicklung einer kommunal und regional vernetzten Bildungslandschaft. Hier liegt zugleich der Ansatzpunkt, um passgenau innovative Antworten auf die regional jeweils unterschiedlichen demographischen und wirtschaftlichen Anforderungen zu entwickeln und entsprechende personelle wie materielle Ressourcen zielgerichtet zur Verfügung zu stellen. Hier kommt der Kommune die zentrale Steuerungs- und Koordinierungsfunktion zu.

Vernetzte Bildungslandschaft

Der individuelle Bildungsprozess wird von der Geburt bis zum 25. Lebensjahr mit besonderer Sorgfalt und professioneller Unterstützung durch das Gemeinwesen begleitet. Die möglichst frühe Förderung der Kinder zur Entfaltung vielfältiger Entwicklungspotenziale und zur Kompensation herkunftsbedingter Bildungsbenachteiligung wird systematisch ausgebaut. Riskante Bildungsverläufe können mit geeigneten Dokumentationsverfahren und Frühwarnsystemen frühzeitig erkannt und nicht zuletzt durch eine enge Kooperation von Bildungs- und Jugendsozialarbeit so unterstützt werden, dass nicht mehr Herkunft über Zukunft entscheidet. Damit ist gesichert, dass gerade Kinder aus Zuwandererfamilien die Unterstützung bekommen, die sie brauchen. Insbesondere an der Schnittstelle zwischen Schule und Arbeitswelt wird die systematische Kooperation mit Unternehmen gesucht, gestützt auf fundiertes Wissen über die Entwicklungspotenziale der Region und die daraus ableitbaren Qualifikationsanforderungen.

Kooperation zwischen Bildungs- und Jugendsozialarbeit ...

... sowie zwischen Schulen und Unternehmen

Familien können sicher sein, dass der öffentliche Bildungssektor sie kompetent und verlässlich darin unterstützt, Beruf und Familienleben zu verbinden. Mit den öffentlichen Bildungsinstitutionen besitzen Kinder neben der Familie einen weiteren vertrauten Ort, der ihnen vielfältige Entwicklungschancen eröffnet und ihren Bildungs- und Erziehungsprozess verantwortlich begleitet. Gleichzeitig erfahren die elterlichen Bildungs- und Erziehungskompetenzen vielfältige Stärkung: Bestehende Unterstützungsangebote werden vernetzt, Bildungseinrichtungen kooperieren mit Gesundheits- und Sozialstrukturen.

Gezielte Stärkung der elterlichen Kompetenzen

Außerschulische Bildung gezielt einbeziehen

Kindern und Jugendlichen wird durch längere gemeinsame Bildungsprozesse ermöglicht, intensiver voneinander und miteinander zu lernen – innerhalb, aber auch außerhalb der Schule. Eine entsprechend differenzierte und individualisierte ganztägige Bildung und Erziehung befähigt immer mehr Jugendliche zu Abschlüssen, die ihnen alle Bildungswege offenhalten. Dabei stellt die vernetzte Bildungsregion vielfältige Beziehungen zwischen berufspraktischer, künstlerischer und wissenschaftlicher Ausbildung her; der Wechsel von einem in den anderen Bereich wird durch attraktive Fort- und Weiterbildungsmöglichkeiten angeregt. Insbesondere die Entwicklungspotenziale kultureller Bildung werden durch systematische Kooperation mit ihren Trägern einbezogen: Volkshochschulen, Musik- und Kunstschulen und öffentlichen Bibliotheken.

Soziales Lernen durch Jugendbeteiligung

Durch die Verankerung der Bildungslandschaft in den konkreten Lebenswelten vor Ort gelingt ein ganzheitliches Lernen, das weit über den engeren schulfachlichen Bereich hinausgeht: Mit der Hinführung zu zivilgesellschaftlichem Engagement in der Entwicklung geeigneter Partizipationsformen für Kinder und Jugendliche hilft das Bildungsnetzwerk, die Menschen zu eigenverantwortlichen Akteuren des kulturellen, ökonomischen und ökologischen Wandels zu machen.

05.2 EIGENVERANTWORTUNG NEU ERMÖGLICHEN: KOMMUNALE ARBEITSMARKTPOLITIK

Die Herausforderung Das Problem Arbeitslosigkeit wird zwar primär durch gesamtwirtschaftliche und bundespolitische Rahmenbedingungen beeinflusst. Doch die Folgen von Arbeitslosigkeit sind auf kommunaler Ebene am deutlichsten spürbar: im unmittelbaren Lebensraum der Betroffenen mit ihren materiellen Sorgen und sozialen Problemen. Neben der Agentur für Arbeit ist die Kommune zentrale Ansprechpartnerin, wenn es um die Milderung der Folgen von Arbeitslosigkeit geht.

Arbeitsförderung ist im unmittelbaren Interesse

Nicht nur für die unmittelbar betroffenen Personen und ihre Familien stellt Arbeitslosigkeit ein Problem dar, sondern auch für die Leistungsfähigkeit der Kommune selbst: Erhöhte Sozialausgaben und verringerte

Steuereinnahmen führen zu einer finanziellen Belastung kommunaler Haushalte. Als Sozialhilfeträgerin, als Trägerin der Jugendhilfe, als Schulträgerin wie auch als verantwortliche Initiatorin von Wirtschaftsförderung ist die Kommune unmittelbar betroffen. Damit liegt Arbeits- und Beschäftigungsförderung im unmittelbaren kommunalen Interesse.

Zwar ist das Niveau der Arbeitslosigkeit regional unterschiedlich; hinzu kommen Unterschiede hinsichtlich der sektoralen Wachstumsraten, die die Überwindung der Arbeitslosigkeit erschweren. Überregional vergleichbar ist jedoch die Problematik der Dauer- und Langzeitarbeitslosen. Ein Sockel an Langzeitarbeitslosen hat sich gebildet, die schwer vermittelbar sind und erhebliche Qualifikationsdefizite aufweisen. Diese Personen können ohne aktive Arbeitsmarktpolitik ihre Qualifikationen kaum erhalten, geschweige denn verbessern.

Regional verfestigter struktureller Arbeitslosigkeit lässt sich mit wirtschaftspolitischen Globalstrategien nicht ausreichend beikommen. Ohne die beschäftigungspolitische Verantwortung des Bundes infrage zu stellen – der Verweis auf die Zuständigkeit anderer Stellen hilft der Kommune nicht weiter. Insbesondere dort, wo das Problem der Langzeitarbeitslosigkeit besonders schwer auf Menschen und Gemeinwesen lastet, ist es unumgänglich, eigenständig und aktiv nach sinnvollen Ergänzungen durch eine kommunale und regionale Arbeitsmarktpolitik zu suchen.

Die Zukunft Eine aktive und vorsorgende regionale Arbeitsmarktpolitik setzt zunächst am Übergang von der Schule zum Berufsleben an. Das besondere Augenmerk gilt den Jugendlichen und deren Ausbildungsfähigkeit. Ausbildungsfähigkeit ist die Grundvoraussetzung für Beschäftigungsfähigkeit, die wiederum eine wesentliche Grundlage für ein wirtschaftlich eigenständiges Leben darstellt. Genau dies zu gewährleisten, muss für Kommunen das Ziel sein – nicht nur unter finanziellen Gesichtspunkten, sondern auch und insbesondere unter dem Gesichtspunkt des sozialen Zusammenlebens vor Ort. Das Verhindern oder Vermindern von sozialen Brennpunkten wird für Kommunen zunehmend zum Standortfaktor.

Langzeitarbeitslose brauchen aktive Unterstützung

Schlüssel: Übergang von Schule zu Beruf

Kein Schulabgänger ohne Ausbildungsplatz

Deshalb agiert die Kommune aktiv mit verantwortlichen Partnern in einem Netzwerk, um den Übergang von der Schule in den Beruf bzw. in die Berufsausbildung zu befördern. Die verantwortungsbewusste Kommune setzt alles daran, keinen Jugendlichen ohne Ausbildungsplatz aus der Schule zu entlassen. Dadurch, dass sie hilft, Jugendliche ausbildungs- und damit beschäftigungsfähig zu machen, bekämpft sie frühzeitig eine der wichtigsten Ursachen für die Entstehung und Verfestigung von »Hartz-IV-Lebensläufen«.

Kommunale Netzwerke gezielt aufbauen

In Kooperation mit überregionalen Initiativen und Akteuren entwickelt die Kommune gemeinsam mit örtlichen Unternehmen und Bildungsträgern für Langzeitarbeitslose passende Beschäftigungs- und Qualifizierungsprojekte, bei denen das Ziel der Integration in den ersten Arbeitsmarkt im Vordergrund steht.

Die Kommune nutzt dabei ihre spezifischen Vorteile: Sie kennt die relevanten Partner vor Ort und kann die Bedürfnisse der lokalen Wirtschaft auf kurzem Wege identifizieren. So lassen sich Qualifizierungsprojekte nicht nur im Hinblick auf Vermittlungshemmnisse der Langzeitarbeitslosen, sondern auch im Hinblick auf Qualifizierungsbedürfnisse der lokal angesiedelten Unternehmen zielgenauer und erfolgversprechender abstimmen.

Bürgerarbeit für soziale Aufgaben

Kommunen setzen in einem abgestuften System Langzeitarbeitslose für soziale Aufgaben ein. Dies kann im Rahmen der sogenannten Ein-Euro-Jobs oder auch nach dem bereits erprobten Konzept der Bürgerarbeit erfolgen. Infrage kommen Personen, die auch nach umfänglichen Aktivierungsbemühungen nicht in den ersten Arbeitsmarkt vermittelt werden konnten und voraussichtlich auch bei bester Konjunkturlage nur geringe Vermittlungschancen haben. Die Kommune nutzt in Kooperation mit Partnern aus dem Non-Profit-Bereich aktiv das Potenzial dieses Personenkreises und vermittelt in Beschäftigungsfelder, die nicht Arbeitsplätze der Wirtschaft substituieren.

Arbeitslosen Sinnstiftung und Würde geben

Ziel ist es, Langzeitarbeitslose in für sie selbst und für die Gesellschaft sinnstiftende Arbeit zu bringen. Es ist für die Kommune sinnvoller, gemeinwohlorientierte Arbeit zu finanzieren als Langzeitarbeitslosigkeit.

Und scheinbar chancenlosen Arbeitslosen eröffnet sich ein Weg, Würde zurückzugewinnen und das Gefühl zu erleben, von der Gesellschaft (wieder) gebraucht zu werden.

Die Kommune betreibt aktive und beschäftigungsorientierte Wirtschaftsförderung: Sie unterstützt die lokale Wirtschaft, sie wirbt gezielt um die Ansiedlung neuer Unternehmen und unterstützt Unternehmen bei der Neugründung. Hierzu agiert die Kommune gemeinsam mit den örtlichen Kammern und Verbänden.

Als eigenen Beitrag optimiert sie den Servicecharakter ihres Verwaltungshandelns, etwa durch Informationen aus einer Hand wie auch durch schnelle und transparente Genehmigungsverfahren. Über ihre Vergabepraxis kann sie zudem gezielte Anreize setzen, um etwa die Bereitstellung von Ausbildungsplätzen für örtliche Unternehmen attraktiver zu machen.

Wirtschaftsförderung ist Jobmotor Nr. 1

05.3 SEGREGATION ENTGEGENWIRKEN: SOZIALRÄUMLICHE INTEGRATION

Die Herausforderung Kommunen sind nie sozial homogene Lebensräume gewesen. Prozesse der sozialen Ausdifferenzierung, die sich nicht zuletzt in sozialräumlichen Strukturen niederschlagen, sind geradezu ein Charakteristikum kommunaler Realität. Die sich daraus ergebenden Spannungen produktiv in ein letztlich gelingendes Zusammenleben vor Ort zu integrieren gehört zu den fundamentalen Funktionen der Kommune.

Doch im Zuge des sozialen und demographischen Wandels gewinnen Prozesse der sozialen und sozialräumlichen Differenzierung heute eine Dynamik, die die Kommunen vor neuartige Probleme stellt. Insbesondere in den Städten resultieren Geburtenrückgang und Veränderung der Familie, Zuwanderung und Arbeitslosigkeit in zunehmender sozialer Ungleichheit.

Diese soziale Trennung schlägt sich in einer sozialräumlichen Verfestigung nieder. Familien der Mittel- und Oberschicht bevorzugen in einem

Demographische, ethnische und soziale Segregation

Prozess der Suburbanisierung seit Langem schon die Umgebung oder privilegierte Lagen der Städte. Im Gegenzug entstehen besonders benachteiligte Stadtteile und Quartiere, wo Probleme der demographischen, ethnischen und sozialen Segregation zusammenkommen, sich überlagern und gegenseitig verstärken: Dort ist Familie heute die Lebensform der Armen, dort haben Kinder die geringsten Zukunftschancen.

Teufelskreis vermeiden

Wenn die Kommune solchen Abkoppelungen und Ausgrenzungen nicht aktiv gegensteuert, droht ein Teufelskreis, der letztlich Zukunft und Zusammenhalt des Gemeinwesens gefährdet.

Ganzheitliches Entwicklungskonzept verfolgen

Die Zukunft Die Kommune setzt auf ein integriertes Entwicklungskonzept, um der räumlichen Verfestigung und Verstärkung sozialer Ungleichheiten entgegenzuwirken. Entscheidend ist der ganzheitliche Ansatz: Er berücksichtigt, dass etwa die Ausweisung von neuen Baugebieten sich an anderer Stelle durch Entmischung und Ausbluten unerwünscht auswirken kann. Umgekehrt lassen sich über eine gezielte Binnenentwicklung positive Quartierseffekte auslösen.

Strategische Partner: z. B. Wohnungsbaugesellschaften

Bereits in Konzeptions- und Planungsphasen ist die Gewinnung von strategischen Partnern unverzichtbar. Das sind in der Regel die großen Wohnungsgesellschaften; vorteilhaft für kooperative Steuerungsprozesse sind insbesondere kommunale und gemeinwohlnahe Unternehmen, wie zum Beispiel die Wohnungsbaugenossenschaften.

Das den Kommunen als Instrument zur Verfügung stehende Planungs- und Baurecht wird eingesetzt, um Quartiersentwicklungen gezielt zu beeinflussen. Für die Neubauplanungen sind Vorgaben hinsichtlich gemischter Bau- und Wohnformen wichtig. Im Bestand steht eher die Verbesserung des Wohnumfeldes im Vordergrund.

Quartiersmanagement ist fächerübergreifend

Die Gesamtplanung beeinflusst Rahmenbedingungen positiv, doch entscheidend ist die Bündelung der Ressourcen im Quartier selbst. Ein integriertes Quartiersmanagement – angesiedelt etwa in Stadtteilbüros – hilft in benachteiligten Stadtteilen, eine weitere Abkoppelung zu verhindern und gezielte Maßnahmen zur Aufwertung des Quartiers einzuleiten. Hier laufen die wesentlichen Handlungsansätze ebenen- und

fächerübergreifend zusammen: eine sozialraumorientierte und interkulturelle Familien- und Jugendhilfe, Sprach- und Bildungsförderung, Wohnumfeld- und Infrastrukturplanung.

Dieses integrierte Management lebt von Kooperation und Partizipation: Es vernetzt die wichtigen Akteure im Quartier. Neben sozialen und Bildungsträgern, Wohnungsunternehmen und Verbänden sind das jedoch vor allem die Bewohner selbst. Gezielt werden Nachbarschaften, Gruppierungen und Vereine einbezogen. In diesem Prozess bringen sie ihre Interessen in die Quartiersaufwertung ein und werden selbst zu aktiven Mitgestaltern ihres Lebensumfeldes.

05.4 ZUWANDERUNG INTEGRIEREN: WEICHENSTELLUNG FÜR DEN SOZIALEN ZUSAMMENHALT

Die Herausforderung Zuwanderung ist längst kein Minderheitenthema mehr, sondern betrifft die gesamte Gesellschaft. Besonders deutlich wird dies bei Kindern und Jugendlichen: Bereits jedes dritte Grundschulkind hat einen Migrationshintergrund, in manchen Großstädten gilt dies bereits für 40 Prozent der Jugendlichen. Das ist kein Zufall: Zuwanderung ist Bestandteil des demographischen Wandels. Viele Städte sind auf Zuwanderung angewiesen. Im internationalen Kampf um hoch qualifizierte Köpfe droht Deutschland den Anschluss zu verpassen und bleibt weit hinter anderen Einwanderungsländern zurück. Die Wirtschaft sieht einem drohenden Fachkräftemangel entgegen und verlangt nach qualifizierten Arbeitnehmern. Eine frühe Förderung von Kindern mit Migrationshintergrund ist daher besonders wichtig.

Die Integration von Zuwanderern vollzieht sich als widersprüchlicher Prozess. Neben manchen Erfolgen sind die Probleme unübersehbar: So verlässt etwa jeder fünfte ausländische Jugendliche die Schule ohne Abschluss – doppelt so viele wie im gesellschaftlichen Durchschnitt. Mangelnde Zukunftsperspektiven für Jugendliche mit Migrationshintergrund und Konflikte in Nachbarschaften bestimmen noch häufig das Alltagsleben. Viele Migranten fühlen sich in ihrer Identität nicht verstanden oder gar ausgegrenzt, viele Menschen der Aufnahmegesellschaft

Integration: von der Nische ins Zentrum

Geringe Bildungschancen, Konflikte und Ausgrenzung

sehen sich bedroht – von Arbeitsplatzverlust oder schlicht von »dem Fremden«. Politik und Verwaltung haben häufig erst unzureichend auf diese Entwicklung reagiert. Noch weniger wird bisher strategisch auf eine Verbesserung der Integration von Zuwanderern hingearbeitet. Die politische Einsicht, dass Deutschland ein Einwanderungsland ist, hat die Praxis oft noch nicht erreicht.

Wer nicht aktiv integriert, setzt die Zukunft aufs Spiel

Kommunen und Regionen, die die Integration von Zuwanderern nicht aktiv und vorausschauend gestalten, werden einer zentralen Zukunftsherausforderung nicht gerecht. Sie setzen nicht nur ihre Standortattraktivität aufs Spiel, weil Unternehmen künftig keine ausreichend qualifizierten Arbeitskräfte finden. Sie nehmen zugleich – oft schon für die nahe Zukunft – in Kauf, Politik an großen Teilen ihrer örtlichen Bevölkerung vorbei zu machen und so den sozialen Zusammenhalt ihres Gemeinwesens zu gefährden.

Perspektivenwechsel: hin zu den Potenzialen

Die Zukunft In vielen Städten hat die deutliche Mehrheit der Jugendlichen einen Migrationshintergrund. Dies geht jedoch nicht mehr mit sozialen Ausgrenzungen und mit Bildungsbenachteiligung einher. Natürlich verläuft ein Zusammenleben von Menschen mit kulturell unterschiedlich geprägten Hintergründen nie ganz ohne Reibungen, aber das Entscheidende ist: Im Umgang mit dem Thema »Zuwanderung« hat ein gesellschaftlicher Perspektivenwechsel stattgefunden – weg von der Fixierung auf Probleme, hin zur Nutzung von Potenzialen. Die gleichberechtigte Teilhabe eines jeden Zuwanderers am gesellschaftlichen Leben ist daher Realität.

Zuwanderer als gefragte Fachkräfte und Wähler

So sind Zuwanderer, auch Menschen mit ungesichertem Aufenthaltsstatus, längst als Zielgruppe entdeckt und aufgrund des Fachkräftemangels umworben. Am Arbeitsplatz, aber auch in den Bereichen Freizeit, Sport und Kultur ist ein interkulturelles Miteinander gelebte Realität. Durch die interkulturelle Orientierung der Kommunalverwaltung sind Zugangsbarrieren für Zuwanderer abgebaut; hier sind Menschen mit Migrationshintergrund als Mitarbeiter ebenso selbstverständlich breit repräsentiert wie in den Gemeinderäten. Unterstützt wird dies nicht zuletzt dadurch, dass auch Nicht-EU-Ausländer auf kommunaler Ebene über das aktive wie passive Wahlrecht verfügen.

Die Kommunen steuern Integrationspolitik als Querschnittsaufgabe. Sie hat den Rückhalt der politischen Stadtspitze, wird zentral durch Integrationsbeauftragte koordiniert und ressortübergreifend angegangen. Zudem wird sie durch parteienübergreifende politische Verantwortung und Verbindlichkeit getragen. Diese Politik stützt sich auf ein gesamt-kommunales Handlungskonzept, das jedoch kleinräumig ansetzt: Auf Stadtteil- und Quartiersebene sind die integrationspolitischen Bedarfe unterschiedlich, hier sind die Bürgerinnen und Bürger konkreter anzusprechen, hier kann die Planung zielgerichteter erfolgen.

Integration ist eine Querschnittsaufgabe

Dabei gilt auch in der Integrationspolitik Partizipation als Schlüssel zu Akzeptanz, Engagement und Erfolg. Unter aktiver Beteiligung von Zuwanderern und ihren verschiedenen Organisationen werden die zentralen Handlungsfelder – Bildung, Sprache, Beschäftigung – kooperativ bearbeitet. Einbezogen sind zivilgesellschaftliche Akteure aus Schulen, Wirtschaft, Einrichtungen und Verbänden. Zudem gewährleisten die kommunalen Bildungsangebote als weiterer zentraler Erfolgsfaktor der Integration, dass Kinder aus Zuwandererfamilien die gleichen Chancen erhalten wie die deutschen.

Schlüssel: Partizipation und Bildung der Zuwanderer

Das tolerante Miteinander der Kulturen verwischt bestehende Unterschiede nicht, sondern stellt sich ihnen in einem offenen interkulturellen und interreligiösen Dialog. Gerade auf kommunaler Ebene erleben sich die Religionen als gleichberechtigt: Dies zeigt sich beim Religionsunterricht, aber auch in Moscheebauten, die immer häufiger die Hinterhof-Moscheen ersetzen.

Die dritte und vierte Generation ehemaliger Zuwanderer und Spätaussiedler sowie die Neuzuwanderer fühlen sich zu Hause in Deutschland. Umgekehrt hat die Aufnahmegesellschaft Fremdenfeindlichkeit und Rechtsextremismus zurückgedrängt – Toleranz-erziehung in Schulen und anderen öffentlichen Einrichtungen sowie der »Aufstand der Demokraten« haben Wirkung gezeigt.

Alle Zuwanderergenerationen: zu Hause in Deutschland!

05.5 PARTIZIPATION LERNEN: GESELLSCHAFTLICHES ENGAGEMENT VON KINDERN UND JUGENDLICHEN

Um die vielfältigen Aufgaben unserer Gesellschaft zu meistern, ist aktives bürgerschaftliches Engagement mehr denn je gefragt. Die Beteiligung von Bürgern ermöglicht es, politische und gesellschaftliche Prozesse effektiver zu gestalten, nachhaltige Lösungen zu erarbeiten und zugleich das Vertrauen in die Demokratie zu stärken. Die Partizipation aller ist auf dem Weg zu einer aktiven Bürgergesellschaft unverzichtbar, doch besondere Bedeutung kommt der Gewinnung und Integration der kommenden Generation zu – nicht zuletzt angesichts einer abnehmenden und alternden Bevölkerung.

Beteiligung: neue Lernorte und Lernformen

Um junge Menschen für gesellschaftliches Engagement zu gewinnen, sind nicht nur Familie, Kindertageseinrichtungen und Schule gefordert. In einem Konzept öffentlich verantworteter Bildung kommt den Kommunen große Bedeutung zu, denn sie bieten jungen Menschen Räume unmittelbarer Erfahrung, insbesondere für die Aneignung einer aktiven Bürgerrolle im demokratischen Gemeinwesen. Durch gesellschaftliches Engagement bauen Kinder und Jugendliche soziale und sachbezogene Kompetenzen auf: Sie erfahren, dass sie Dinge gestalten können, lernen im praktischen Tun und werden in ihrer Fähigkeit gestärkt, in Teams und Netzwerken zu arbeiten und stabile soziale Beziehungen aufzubauen.

Tendenz zu sozialer Differenzierung

Der letzte Freiwilligensurvey zeigt, dass rund 80 Prozent der Jugendlichen grundsätzlich zu gesellschaftlichem Engagement bereit sind. Zwei Ergebnisse dieser Befragung sind dabei hervorzuheben: ein noch ungehobenes Engagementpotenzial und eine Tendenz zu sozialer Ausgrenzung. Von den bisher noch nicht engagierten Jugendlichen (64 Prozent) ist knapp ein Drittel »sicher interessiert« an sozialem Engagement. Das heißt, ein nicht unerheblicher Anteil der Jugendlichen könnte zusätzlich für Engagement gewonnen werden.

Kritisch stimmen muss zugleich diese Erkenntnis: Bei Jugendlichen mit höherem Bildungsstatus ist die Engagementquote fast doppelt so hoch wie bei solchen mit niedrigem Bildungsstatus. Ein kompensatorischer Effekt kommt freiwilligem Engagement also nicht automatisch zu.

Diese Fakten werfen die Frage auf, wie Kommunen das notwendige gesellschaftliche Engagement junger Menschen gezielt so fördern können, dass sowohl die Beteiligten wie auch der soziale Zusammenhalt vor Ort gleichermaßen profitieren.

Die Zukunft Gesellschaftliches Engagement von Kindern und Jugendlichen wird von Entscheidungsträgern in Bildungsinstitutionen, Politik und Verwaltung gewollt. Es ist geleitet von einer gemeinsamen Vision und einer strategischen Verankerung, z. B. durch die Aufnahme in Leitbilder und Grundsatzbeschlüsse, deren Normen in konkrete und überprüfbare Zielstellungen überführt werden.

Engagement von Kindern und Jugendlichen muss gewollt sein

Strukturell abgesichert wird die Kultur gesellschaftlichen Engagements im Zusammenspiel mit strategischen Partnern: Ein regionales Bildungsnetzwerk involviert zivilgesellschaftliche Akteure wie freie Träger, Vereine, Verbände, Jugendringe, Kirchen und vor allen Dingen Bildungseinrichtungen. Junge Menschen finden eine Infrastruktur vor, die ihr Engagement unterstützt: z. B. feste Ansprechpartner in der Schule und in den Kommunen, die ihnen Hilfestellung geben, um Projektideen zu entwickeln und umzusetzen.

Vernetzung und gute Unterstützernetzwerke

Ein integriertes Kommunikationskonzept macht die Vielfalt der bestehenden Angebote in der Kommune bekannt. Durch die Nutzung unterschiedlichster Kommunikationskanäle – auch durch persönliche Ansprache, vor allem durch Gleichaltrige – bekommt gesellschaftliches Engagement für möglichst viele junge Menschen ein Gesicht und wird für sie mit einer attraktiven, wiedererkennbaren Botschaft verbunden: Sie leben in einer Kommune, in der das Engagement junger Menschen Stellenwert hat, einzelne Projekte in eine Strategie eingebettet sind und es regelmäßige Anlässe gibt, zu denen man sich engagieren kann. Diese Informationen werden aber nicht nur an Kinder und Jugendliche transportiert, sondern alle beteiligten Akteure sind ausreichend eingebunden, insbesondere Schulen, Kommunalpolitik und Verwaltung.

Beteiligung wird auf viele Arten kommuniziert

Eine Vielfalt an Angeboten eröffnet unterschiedliche Zugangskanäle. Mit einer differenzierten Mischung von Themenstellungen und Methoden gelingt es, junge Menschen dort abzuholen, wo sie stehen, und ih-

Schulen bieten Praxisprojekte an, die auch Spaß machen

ren je spezifischen Interessen gerecht zu werden. Erfolgversprechend sind ganzheitliche Angebote, die erfahrungsgestützte und reflexive Zugänge verzahnen: Schulen thematisieren gesellschaftliches Engagement im Unterricht und bieten in Kooperation mit Netzwerkpartnern parallel Praxisprojekte an. Hinsichtlich der Formen und Methoden bleibt ein starkes Engagementmotiv von Jugendlichen im Blick: andere Menschen zu treffen und Spaß zu haben. Attraktiv sind insbesondere Angebote, die Raum und Zeit für Spontaneität sowie spiel-, handlungs- und dialogorientierte Formen beinhalten.

**Besondere Unterstützung
Benachteiligter**

Benachteiligte junge Menschen erfahren besondere Ermutigung zum Engagement. Handlungsorientierte, in Bildungseinrichtungen verankerte Ansätze bieten die Chance, Kinder und Jugendliche zu erreichen, die sonst nur schwer Zugänge zum gesellschaftlichen Engagement finden: Kinder und Jugendliche mit Migrationshintergrund, aus sozial benachteiligenden Verhältnissen, mit Behinderungen oder mit negativen Bildungserfahrungen in der Schule. Für sie werden zielgruppenorientierte und niedrigschwellige Angebote entwickelt.

**(Selbst-) Vertrauen wird auf-
gebaut**

Gerade in Bezug auf sie gilt: Häufig ist das Vertrauen zu Personen notwendig, um sich auf neue Vorhaben einlassen zu können. Gezielte Fort- und Weiterbildungen richten sich sowohl an erwachsene Begleiter als auch an Kinder und Jugendliche selbst. Junge Menschen bringen sich dann ein, wenn sie sich dafür kompetent fühlen. Zutrauen zur eigenen Kompetenz wird durch zielgerichtete Trainingsmaßnahmen gesteigert.

**Vielfältige Anerkennungs-
kultur**

Verfahren öffentlicher Wertschätzung und Anerkennung zu entwickeln ist einer der wichtigsten Handlungsansätze zur Etablierung einer Kultur des Mittuns. Anerkennung konstituiert sich zunächst in hierarchiefreier und verlässlicher Interaktion: Kinder und Jugendliche als Gesprächs- und Verhandlungspartner ernst zu nehmen ist damit zentrales Erfolgskriterium. Anerkennung ist aber auch ein symbolischer Akt: Immaterielle Anerkennungsformen (z.B. Auszeichnungen), kombiniert mit materiellen Anreizen (z.B. Gutscheine) und der formalen Anerkennung von erworbenen Qualifikationen (Zertifizierungen, Zeugnisse), drücken öffentlich sichtbar die Wertschätzung des Gemeinwesens aus.

05.6 FAMILIE MÖGLICH MACHEN: KINDER- UND FAMILIENGERECHTE KOMMUNE

Die Herausforderung Der im Zuge des demographischen Wandels sich abzeichnende Bevölkerungsrückgang bedroht viele Kommunen in ihrer Substanz. Um ihre vorhandene Infrastruktur erhalten und weiterentwickeln, um ihre Wirtschafts- und Kaufkraft sichern und steigern zu können, wird es für Kommunen immer wichtiger, die Lebensqualität ihrer Bürger vor Ort nachhaltig zu sichern und gleichermaßen attraktiv zu sein bei der Anwerbung von Neubürgern. Sie stehen hierbei insbesondere im Wettbewerb um Familien mit Kindern.

**Standortwettbewerb um
Familien**

Aus Sicht der Familien ist heute die Frage der Vereinbarkeit von Arbeits- und Familienleben von überragender Bedeutung. Sie reduziert sich längst nicht mehr nur auf die Karrierewünsche von Akademikerinnen. Angesichts steigender Scheidungszahlen und hoher Arbeitsmarktrisiken stellt die eigene Existenzsicherung eine ökonomische Notwendigkeit für Männer wie Frauen dar.

Frauen wollen zunehmend unabhängig vom Partnereinkommen und öffentlicher Fürsorge leben. Und natürlich sind gut ausgebildete Frauen immer weniger bereit, nach jahrelanger Ausbildung wegen Kindererziehung auf ein erfolgreiches Berufsleben zu verzichten. Männer, die sich für Kinder entscheiden, wollen ihre Vaterrolle aktiv leben. Dazu benötigen sie Zeitressourcen und suchen vermehrt nach Möglichkeiten für ein erfolgreiches Berufs- und ein erfülltes Familienleben.

**Vereinbarkeit von Beruf und
Familie für alle**

Ganz ähnlich haben heute auch Unternehmen Interesse an einem attraktiven Wohnumfeld mit funktionierender Infrastruktur. Familienbewusste Personalpolitik fungiert dabei nicht nur als Imagefaktor, sondern rechnet sich auch unter betriebswirtschaftlichen Aspekten: Sowohl bei der Fach- und Führungskräfteakquise wie bei der Mitarbeiterbindung stellt sie einen Wettbewerbsfaktor dar. Die schnellen Entwicklungen am Arbeitsmarkt und die Globalisierung fordern von Mitarbeitern eine kontinuierliche Weiterbildung zur Sicherung der Fachkompetenzen.

**Betreuungsinfrastruktur:
Standortfaktor für Unter-
nehmen**

Für eine zukunftsfähige Personalentwicklung stellen Unterbrechungen und Ausfallzeiten aufgrund Kinderbetreuung oder Pflege von Angehörigen damit ein ernsthaftes Hindernis dar.

Familien, Kommunen und Unternehmen haben somit ein gemeinsames Interesse, ein familiengerechtes Umfeld und insbesondere gute Rahmenbedingungen zur Vereinbarkeit von Familie und Arbeitswelt aktiv zu gestalten. Vor diesem Hintergrund liegt es nahe, nach Kooperationsmöglichkeiten zu suchen und Synergieeffekte zu nutzen.

Professionelle Analyse und strategische Ziele

Die Zukunft Die familiengerechte Kommune kommuniziert in der Öffentlichkeit ein klares Bekenntnis zu Familien und Kindern und bringt als Impulsgeber unterschiedliche Akteure aus Wirtschaft, Verwaltung und Kinderbetreuungseinrichtungen sowie engagierte Eltern, Vereine und Institutionen zu einem Lokalen Bündnis für Familie zusammen. Ein gemeinsam erarbeitetes Leitbild, gestützt auf die professionelle Analyse demographischer und lebenslagenbezogener Daten und verbunden mit einem modernen Familienbild, das den Lebensentwürfen der Menschen gerecht wird und neue Rollenbilder akzeptiert, unterstützt die öffentliche Meinungsbildung.

Aufbau kommunaler Unterstützernetzwerke

Familien sehen sich in ihren erzieherischen und sozialen Aufgaben von einem Netzwerk kommunaler Unterstützung gestärkt: Dezentral, etwa in stadtteilbezogenen Familienbüros, finden sie lebensweltnahe Angebote aus den Bereichen Erziehungshilfe, Betreuung, Beziehungskompetenz, Gesundheitsvorsorge und Sprachförderung. Freiwilliges Engagement wird hier gefördert und aktiv einbezogen, Bildungs- und Jugendhilfebereich arbeiten eng verzahnt.

Partnerschaftliche Stadtplanung

In der Bau- und Stadtplanung nehmen die Belange von Familien und Kindern einen zentralen Stellenwert ein. Die Revitalisierung von innenstadtnahen Bereichen durch attraktive Angebote familiengerechten und intergenerationellen Wohnens wird durch die Bereitstellung kinderfreundlicher Infrastruktur flankiert. Die Kommunen setzen hierbei – neben planungsrechtlichen Instrumenten – auf die partnerschaftliche Kooperation mit kommunalen und anderen Wohnungsbauunternehmen.

Bei der Ausgestaltung eines zeitgemäßen und familiengerechten Berufsumfeldes, das Männern wie Frauen Raum bietet für ein aktives Familienleben, stehen Kommunen und Unternehmen in enger Kooperation. Qualitativ hochwertige und flexible Kinderbetreuungsangebote – auch in Betrieben – für Klein- und Grundschulkinder sowie ein gutes Versorgungsangebot zur Mittagszeit an weiterführenden Schulen sind eine Selbstverständlichkeit. Attraktive Betreuungs- und Freizeitangebote in den Schulferien runden das Angebot ab. Ein Notfallversorgungsangebot für Kinderbetreuung und pflegebedürftige Angehörige kann ebenfalls ein gemeinsamer Handlungsansatz sein.

In der Entwicklung familiengerechter Angebote nimmt – jenseits traditioneller sozial- und jugendpolitischer Zuständigkeiten – insbesondere die kommunale Wirtschaftsförderung eine entscheidende Rolle ein: Hier kann sie für Unternehmen sichtbare Akzente und Impulse für Innovationen setzen. Sie profiliert sich als kompetenter Berater für kleine und mittlere Unternehmen, entwickelt Ideen für familienfreundliche Arbeitsstrukturen und übernimmt eine Lotsenfunktion bei der Suche nach weiteren Ansprechpartnern und Beratungsangeboten zur Umsetzung innovativer Personalpolitik.

Familie: Kernthema der Wirtschaftsförderung!

Kommunen, Wirtschaft und Bildungsträger kooperieren, um wohnortnahe und bedarfsgerechte Qualifizierungsangebote mit Kinderbetreuung bereitzuhalten. Denn auch in der Elternzeit gehen die Entwicklungen und Spezialisierungen auf dem Arbeitsmarkt weiter. Väter wie Mütter werden ermutigt, während ihrer Elternzeit diese Entwicklungen eigenverantwortlich zu beobachten und mit dem Arbeitgeber im Gespräch zu bleiben. Für Mütter oder Väter sowie pflegende Angehörige, die bereits länger aus dem Arbeitsleben ausgeschieden sind, werden Qualifizierungsmaßnahmen angeboten, die auf eine Rückkehr in den Arbeitsmarkt vorbereiten.

05.7 LEBENSERFAHRUNG EINBINDEN: KOMMUNALE SENIORENPOLITIK

Die Herausforderung Der Anteil älterer Menschen an der Bevölkerung wird in den kommenden Jahren deutlich zunehmen, insbesondere

die Zahl der Hochbetagten wächst überproportional. Zugleich unterliegt die Lebensphase Alter selbst erheblichen Wandlungsprozessen: Veränderungen der Familienstruktur, Veränderungen in den Wohnformen, zunehmende Tendenzen zur Singularisierung, die »Entberuflichung« des Alters, wachsende kulturelle und soziale Differenzierung. Beide Entwicklungen zusammengenommen stellen kommunale Politik vor bislang ungekannte Fragen.

Seniorenpolitik nicht nur auf Pflege reduzieren

Vielerorts existiert kommunale Seniorenpolitik als eigenständiges Politikfeld bislang überhaupt nicht; sie wird allenfalls als Bestandteil kommunaler Sozialpolitik betrachtet. Die Verpflichtung der Kommunen zur Daseinsvorsorge wird so nur als die Gewährleistung einer gesundheitlichen und pflegerischen Grundversorgung verstanden. Darüber hinausgehende Angebote für ältere Menschen, wie etwa Beratungsdienste oder komplementäre Dienstleistungen, Freizeit-, Kultur- und Bildungsangebote und weitere Angebote der »offenen Altenarbeit«, werden dagegen als freiwillige Leistungen interpretiert und sind in Zeiten prekärer Haushaltslagen leichtes Opfer von Kürzungen.

Chancen im Miteinander der Generationen

Diese Verengung auf eine sozialpolitische Perspektive hat zur Folge, dass ausschließlich die vermeintlichen finanziellen Belastungen, etwa durch steigenden Pflegebedarf, im Fokus stehen. Der demographische Wandel wird damit eindimensional wahrgenommen – nur hinsichtlich seiner Risiken, nicht aber mit Blick auf aktiv zu nutzende Chancen. Wird diese beschränkte Sichtweise nicht überwunden, dürften aus den genannten Veränderungsprozessen beträchtliche Einbußen in der Versorgungssicherheit und Lebensqualität der Bürger sowie erhebliche Gefährdungen für das Miteinander der Generationen und damit nicht zuletzt für das sich verändernde Gesamtgefüge des Gemeinwesens erwachsen.

Die Zukunft Seniorenpolitik wird aus kommunaler Perspektive als eigenständiges Politikfeld und als Querschnittsaufgabe wahrgenommen: als integraler Bestandteil von Wohnungsbau, Stadtentwicklung, Verkehrs- und Infrastrukturpolitik, Sozial- und Kulturpolitik, von Bildung, Sport und Freizeit.

Die kommunale Seniorenpolitik orientiert sich an zeitgemäßen und differenzierten Altersbildern, die auch die Stärken und Gewinne der Lebensphase Alter in den Blick rücken. Neben die primär sozialpolitische Sicherungsfunktion in Fällen von Krankheit, Hilfs- und Pflegebedürftigkeit treten in einer zweiten Perspektive der Erhalt der Selbstständigkeit, die Förderung der Selbstbestimmung und der Mitverantwortung älterer Menschen für das Gemeinwesen.

Eine große Zahl von älteren Bürgern sucht nach aktiven Rollen sowie geeigneten Angeboten. Um diese wertvolle Ressource an Lebenserfahrung und Engagementbereitschaft für das Gemeinwesen zu aktivieren, bietet kommunale Seniorenpolitik eine adäquate Infrastruktur und begleitende Angebote: Sie ermöglicht Selbstorganisation und Selbsthilfe Älterer, etwa in der offenen Altenarbeit, ebenso wie den Austausch im Miteinander der Generationen und das aktive Engagement für vielfältige Belange des Gemeinwesens.

Kommunale Seniorenpolitik nutzt die Potenziale und Kompetenzen älterer Menschen für die partizipative Planung und Gestaltung konkreter kommunaler Angebote. Es werden keine Planungen für die älteren Bürgerinnen und Bürger entwickelt; vielmehr werden diese als »Experten in eigener Sache« aktiv beteiligt. Dabei spielen auch zunehmend ältere Menschen mit Migrationshintergrund eine Rolle, die ihre Bedürfnisse nach zielgruppenspezifischen Angeboten aktiv einbringen. Erstes Produkt partizipativer Planungsprozesse ist die Thematisierung gemeinsamer Wertvorstellungen im Sinne eines Leitbildes zur Orientierung der Politik.

Der gestiegenen Nachfrage nach altersgerechten Wohn- und Lebensformen steht ein breit differenziertes Angebot gegenüber. Es orientiert sich an dem vorrangigen Ziel, auch bei körperlichen und psychischen Einschränkungen das Verbleiben im eigenen Wohn- und Lebensumfeld zu ermöglichen. Dazu gehört eine entsprechende Infrastruktur der Kommune und ihrer Quartiere – von der Qualität des öffentlichen Raums über soziale, kulturelle und Bildungsangebote bis hin zur Nahversorgung und Anbindung an den öffentlichen Nahverkehr.

Neue Altersbilder zeigen Stärken der Senioren

Ältere Bürger wollen aktiv bleiben ...

... und brauchen angemessene Unterstützung

Auch hier: »Experten in eigener Sache« einbinden

Altersgerechte Wohn- und Lebensformen

Eine weitere Chance der demographischen Alterung liegt in den finanziellen Ressourcen älterer Menschen. Ihre Wirtschaftskraft und die damit verbundenen Potenziale der Seniorenwirtschaft mit neuen Produkten, Dienstleistungen und Beschäftigungsverhältnissen – nicht zuletzt im Bereich der Gesundheitsförderung und Prävention – sind gerade aus kommunaler Perspektive bedeutsam.

05.8 LEBENSUMFELD GESUND GESTALTEN: KOMMUNALE GESUNDHEITSPOLITIK

Heutige Lebensräume sind zu ungesund

Die Herausforderung Die medizinischen Möglichkeiten werden immer besser. Doch gleichzeitig müssen wir bei vielen Menschen einen steigenden Bedarf an Gesundheitsförderung und Prävention registrieren: Die alltäglichen Lebensräume von Kindern und Jugendlichen beeinträchtigen ihre Gesundheit! Bei Erwachsenen verschiebt sich das Krankheitsspektrum von akuten Beschwerden hin zu chronischen Erkrankungen bis zur eventuellen Pflegebedürftigkeit. Beim wachsenden Anteil älterer Menschen vergrößert sich der Bedarf an altersgerechter Gesundheitsförderung, die über die rein medizinische Versorgung hinaus etwa die Wohn-, Einkaufs- und Verkehrssituation sowie Bildungs-, Beratungs-, Freizeit- und Selbsthilfeangebote umfasst.

Gesundheit: eine soziale und kulturelle Frage

Diese Entwicklungen belegen, dass Wohlbefinden und Gesundheit nicht länger nur vom medizinischen Versorgungssystem abhängen, sondern immer stärker vom wirtschaftlichen, sozialen, kulturellen und ökologischen Lebensumfeld bestimmt werden. Und dort, gerade im unmittelbaren Nahbereich, wo die Menschen ihr Lebensumfeld »am eigenen Leibe« zu spüren bekommen, agiert die Kommune. Damit wächst ihr eine Verantwortung für die Gesundheit ihrer Bürgerinnen und Bürger zu, die deutlich über das traditionelle Verständnis von medizinischer Versorgung und kommunaler Gesundheitsfürsorge hinausweist.

Angesichts dieser neuartigen Herausforderung scheinen viele Kommunen überfordert. Zumal unter den Bedingungen kommunaler Sparzwänge konzentrieren sie sich häufig nur noch auf ihre gesetzlichen Pflichten

im Rahmen des öffentlichen Gesundheitsdienstes. Pure Pflichterfüllung statt eigener Initiative, Koordination und Steuerung führt Kommunen jedoch mittelfristig in eine Sackgasse. Ein unzureichendes kommunales Gesundheitsmanagement hat erhebliche Auswirkungen für die Lebensqualität der Bürger und für die Attraktivität der Kommune.

Die Zukunft Die gesundheitsbewusste Kommune setzt auf strategisches Gesundheitsmanagement, das umfassend auf gesundheitsförderliche sowie gesundheits-, sozial- und umweltverträgliche Rahmenbedingungen vor Ort zielt. Unter dieser Zielstellung sorgt sie zunächst für eine verpflichtende Zusammenarbeit ihrer eigenen Ressorts: von der Sozialpolitik mit Sozial- und Jugendhilfe über die Bildungspolitik, die Stadtplanung mit Verkehrsführung, Grünflächenmanagement und Wohnraumplanung bis hin zur Umweltpolitik mit Lärm-, Luft- und Wasserschutz.

Zentraler Handlungsansatz der gesundheitsbewussten Kommune ist der Aufbau von sektorenübergreifenden Netzwerken und Arbeitsbeziehungen: Sie bringt alle gesundheitsrelevanten Akteure an einen Tisch. Dies sind zum einen niedergelassene Ärzte, Krankenhäuser, Pflegeanbieter, Krankenkassen, Selbsthilfegruppen, Wohlfahrtsverbände und soziale Dienste. Zum anderen sind dies Kindertagesstätten, Schulen, Unternehmen, Vereine und bürgerschaftliche Initiativen als Repräsentanten der unmittelbaren Lebenswelten der Einwohner. Denn nur in den alltäglichen Lebenswelten und unter aktiver Einbeziehung der Bürger können interdisziplinäre Maßnahmen zur Gesundheitsförderung greifen.

All diese Akteure entwickeln gemeinsam kommunale Gesundheitsziele über die Angebote und die Infrastruktur vor Ort, über gemeinsam vereinbarte Verfahren und Abläufe sowie über angestrebte Ergebnisse. Positiver Folgeeffekt: Durch eine vertrauensvolle Zusammenarbeit und die Ausrichtung auf gemeinsame Ziele erfahren sich die teilnehmenden Personen nicht mehr nur als Repräsentanten konfligierender Eigeninteressen, sondern zunehmend als engagierte Bürger ihrer Kommune. Und die Bürger profitieren von Angeboten, die ihr Wohlbefinden steigern und sie im Krankheitsfall nahtlos unterstützen.

Gesunde Städte arbeiten ressortübergreifend

Gesundheitsrelevante Akteure an einen Tisch

Gemeinsame Zielentwicklung

Mit den Ärzten ein Frühwarnsystem entwickeln

Zentrale Voraussetzung für eine konkrete Zieldefinition und genaue Maßnahmenplanung ist die kommunale Gesundheitsberichterstattung. Sie setzt sich aus kommunalen Gesundheitsindikatoren, Befragungen der Bevölkerung sowie Analysen der Experten vor Ort zusammen und ermöglicht die Identifikation von Über-, Unter- oder Fehlversorgung. So kann etwa in engem Zusammenwirken mit Kinder- und Allgemeinärzten ein Frühwarnsystem entstehen, das auch im Einzelfall rechtzeitig auf problematische Entwicklungen aufmerksam macht. Auf Basis dieser Datengrundlage entwickeln alle Akteure einen gemeinsamen gesundheitlichen Aktionsplan, definieren konkrete Maßnahmen und legen Verantwortlichkeiten für die Umsetzung fest.

Koordination des strategischen Gesundheitsmanagements

Die Kommune selbst beschränkt im Sinne des Subsidiaritätsprinzips ihr eigenes Angebot an unmittelbaren Gesundheitsleistungen und überträgt es so weit wie möglich auf andere. Ihre Hauptaufgabe sieht sie in Analyse, Zielsetzung, Planung und Steuerung. Sie fungiert damit vorrangig als Initiator und Koordinator eines strategischen Gesundheitsmanagements, das prozessorientiert angelegt ist und in seinen Ergebnissen einer kontinuierlichen Überprüfung unterliegt. So können Kommunen langfristig zu einer Verbesserung der Lebensqualität und des Wohlbefindens ihrer Bürger beitragen. Damit steigern sie letztlich die Attraktivität ihrer Kommune als Wohn-, Arbeits-, Erholungs- oder besser: als Lebensraum.

Augen auf für die Potenziale der Stadt! Es ist Ihre Verantwortung.

06

Der Paradigmenwechsel: Aktives Gestalten statt reaktivem Verwalten!

Die Zukunftsherausforderungen der Kommunen werden sich letztlich nicht kreativ und innovativ beantworten lassen, wenn die beteiligten Akteure ihnen nur defensiv und reaktiv gegenüber treten. In ihrem innersten Kern erfordert die zukunftsfähige Steuerung von Kommunen bei allen Beteiligten einen Wechsel der Perspektive und Mentalität.

Es ist wahr: Zwischen den Herausforderungen der Kommunen und ihren Möglichkeiten, die Entwicklungen vor Ort nachhaltig zu steuern, klafft heute ein dramatisches Spannungsfeld. Natürlich müssen die externen Rahmenbedingungen kommunaler Handlungsfähigkeit nachhaltig verbessert werden. Doch wenn Kommunen es bei dieser Einsicht belassen, haben sie die Schlacht um ihre Zukunft schon verloren.

Wer sich vom Blick auf die Probleme und Risiken der Zukunft lähmen lässt, wird blind für ihre Potenziale und Chancen. Wer sich gegenüber dem Neuen auf überkommene Zuständigkeiten zurückzieht, wird entscheidende Zukunftsressourcen übersehen und brachliegen lassen – und damit seiner Verantwortung nicht gerecht.

Mit diesem Leitbild will die Bertelsmann Stiftung Bürger wie kommunale Entscheidungsträger zu Kreativität und Innovation ermutigen. Wir plädieren für eine Kommune, die ihre Zukunft chancenorientiert als Herausforderung annimmt, die ihre ureigensten Ressourcen strategisch aktiviert und auf diesem Wege ihre zukünftige Handlungsfähigkeit sichert und stärkt.

verantwortlich:

Dr. Kirsten Witte

Leiterin

Programm Kommunen und Regionen

kirsten.witte@bertelsmann-stiftung.de

Dr. Andreas Osner

Projektmanager

Programm Kommunen und Regionen

andreas.osner@bertelsmann-stiftung.de

Bertelsmann Stiftung
Carl-Bertelsmann-Straße 256
33311 Gütersloh

www.bertelsmann-stiftung.de