

# **Vom Dienstleistungsunternehmen zur Bürgerkommune**

## **Ein neues Ziel für Kreise und Gemeinden**

**von Dr. Gerhard Pfreundschuh**

**Neben hoheitliches Ordnen und dienstleistendes Helfen stellt der Autor Gemeinschaftsaufgaben von Bürgern und Kommunen als ein zunehmend wichtiger werdendes drittes Aufgabenumfeld. Behörde, Dienstleister und Bürgerkommunen - alle drei Rollen haben Kreise und Gemeinden somit wahrzunehmen. An einigen wesentlichen kommunalen Aufgaben wird bürgerschaftliches Handeln veranschaulicht.**

### **Ein neues Modell und sein Hintergrund**

Kreise, Städte und Gemeinden haben sich ein neues Ziel gesetzt. Die KGSt hat die Richtung aufgezeigt. Hieß es 1990 »von der Behörde zum Dienstleistungsunternehmen - die Kommunen brauchen ein neues Steuerungsmodell«, so folgt nun der nächste große Schritt: vom Dienstleistungszentrum zur Bürgerkommune. Harald Plamper, Vorstand der KGSt, meint sogar abschließend bei der Vorstellung des Reformmodells: »Die Renaissance der Kommunalentwicklung steht bevor. Dafür sind effektive Entscheidungsstrukturen und neue Formen der Kommunikation zu entwickeln.«<sup>1</sup> Man hat sich viel vorgenommen.

Was steckt dahinter? Waren es 1990 Vorbilder aus der Wirtschaft und das Tilburger Modell, die betriebswirtschaftliches Denken als neuen Motor in die Kommunalverwaltungen einbauen wollten, so kommt diesmal der Anstoß aus einer ganz anderen Richtung. Seit Anfang der neunziger Jahre gibt es in den USA eine neue sozialwissenschaftliche Bewegung. Sie nennt sich »Kommunitarismus« und hat mit Wirtschaft nichts zu tun. Sie reagierte auf Fehlentwicklungen in der Gesellschaft und in der Demokratie.<sup>2</sup> In Osteuropa hat sich nach dem Zusammenbruch des Kommunismus eine eigene Variante entwickelt. Sie nennt sich »Zivilgesellschaft« und ist betont staatsfern. In Holland ist man vom »Tilburger-Modell« zum »Poldermodell« fortgeschritten. Alle Beteiligten wollen im Einvernehmen und durch gemeinsame Anstrengungen Ziele verwirklichen (zum Beispiel ursprünglich die Deiche sichern). Der Bürger wird als Coproduzent der Politik verstanden.<sup>3</sup> In Deutschland kommen seit etwa zwei Jahren die Gedanken wiederum etwas

---

<sup>1</sup> KGSt-Info vom 10. November 1998.

<sup>2</sup> Etzioni, Amitai, Die Verantwortungsgesellschaft, Frankfurt/Main 1997.

<sup>3</sup> Blom, Herman, Das Poldermodell verdrängt das Neue Steuerungsmodell, Neue Wege in der niederländischen Verwaltung, in: Verwaltung und Management, 6/1998, S. 345 ff.

abgewandelt unter dem Namen »Bürgergesellschaft« ins Gespräch.<sup>4</sup> Die deutsche Tradition beruft sich zum Teil auf eigene Vorbilder wie etwa Ferdinand Tönnies.<sup>5</sup> Stark ist auf diesem Feld von Anfang an die Bertelsmann Stiftung engagiert. Das alles hat bei der KGSt den Anstoß gegeben. Und inzwischen haben sich auch die Stiftungen der politischen Parteien diesem Thema zugewandt.

All diese neuen Staats- und Gesellschaftsvorstellungen haben einige gemeinsame und richtige Anliegen. Sie wollen einmal den überzogenen Individualismus und Egoismus, die bedingungslose Selbstverwirklichung auf Kosten anderer in den spätliberalen westlichen Demokratien überwinden. Zum anderen fordern sie den Abschied von einem nicht mehr bezahlbaren Anspruchsdenken in einem falsch verstandenen Sozialstaat. Sie suchen neue Formen von bürgerschaftlicher »Gemeinschaft«. In den USA klingt Kennedy's Appell nach: »Frage nicht, was Dein Land für Dich tun kann, sondern frage, was Du für Dein Land tun kannst.« Man kann auch einen konfuzianischen Philosophen zitieren: »Der Edle stellt Anforderungen an sich selbst, der Gemeine stellt Anforderungen an die anderen Menschen« (Tschung Yung, Enkel von Konfuzius). In diesem Sinne edle Bürger braucht und sucht die lebensstüchtige Bürgerkommune. Die Leitsätze des Kommunitarismus und der Bürgergesellschaft lauten »Zupacken« statt »Zuschauen«, weg von der repräsentativen »Verwöhnungsdemokratie« hin zur gemeinschaftlichen, aktiven »Bürgerdemokratie«.

## **Die Verhaltensforschung liefert eine vertiefte Begründung**

Dabei trifft es sich gut, daß neue wissenschaftliche Erkenntnisse der Verhaltensbiologie und der Soziologie zu dem Ergebnis kommen, daß der Mensch Verantwortung und tatkräftige Teilhabe am öffentlichen Gemeinwesen braucht und unter erfolversprechenden Bedingungen auch sucht. Konrad Lorenz, Csikszentmihalyi<sup>6</sup> und andere haben die Voraussetzungen für erfolgreiches gemeinsames Handeln erforscht. Die Bedingungen, unter denen es zu »Lust an Leistung« und »Freude an der Arbeit« kommen kann, wurden eingehend untersucht. Sie lassen sich schlagwortartig in fünf Punkten zusammenfassen, die bei der Einrichtung jedes Arbeitsplatzes, bei der Organisation jedes Unternehmens oder Amtes und bei der Durchführung jedes bürgerschaftlichen Projektes beachtet werden sollten:

- Die Aufgabe muß den Beteiligten eigenverantwortliche Entscheidungs- und Handlungsmöglichkeiten einräumen.
- Es muß ein überschaubarer Aufgabenbereich (Stimulusfeld) überantwortet werden.
- Die Tätigkeit wird zur attraktiven Herausforderung, wenn sie mit Risiko verbunden ist. - Dieses kann hoch sein, es muß jedoch bewältigbar bleiben.
- Für das gemeinsame Handeln müssen klare Regeln, Grundsätze und Normen vorliegen oder erarbeitet werden.
- Zwischen den Handelnden muß eine persönliche Bindung mit gemeinsamen Überzeugungen und Werten bestehen oder entwickelt werden.

---

<sup>4</sup> Dettling, Warnfried, Bürgergesellschaft - Möglichkeiten, Voraussetzungen und Grenzen; Klages, Helmut, Engagement und Engagementpotential in Deutschland; beides in: Aus Wissenschaft und Politik (Beilage Nr. 38/1998 zu »Das Parlament«).

<sup>5</sup> Tönnies, Ferdinand, Gemeinschaft und Gesellschaft, 1887 ff., Neudruck: Darmstadt 1991.

<sup>6</sup> Csikszentmihalyi, Mihaly, Das Flow-Erlebnis, Stuttgart 1987.

Csikszentmihalyi hat wesentliche Elemente dieses Programms für »Erfolgslust« empirisch bei Bergsteigern und Rocktäänzern (körperliche Anstrengungen), bei Schachspielern (geistige Anstrengung) und bei Chirurgen (berufliche Leistung) entdeckt. Die Verhaltensforschung hat die Folgen aufgezeigt, die sich einstellen, wenn gesunden, handlungsbereiten Menschen über längere Zeit die »Erfolgslust« verweigert wird. Es kommt dann zum Beispiel durch Unterforderung, Arbeitslosigkeit oder gesellschaftliche Ausgrenzung zu Aggressionen und Gewalt beziehungsweise zu Resignation und Flucht in Alkohol oder Drogen. Wer diese heutigen gesellschaftlichen Grundprobleme lösen will, der muß die Menschen wieder zu gemeinsamem Handeln und zu Erfolgen zusammenführen. Hier stehen die Kommunen an vorderster Front als Träger der Sozial- und Jugendhilfe, als Obdachlosen- und Ortspolizei und schließlich als die für alle örtlichen Angelegenheiten zuständige öffentliche Gebietskörperschaft.

## **Die Folgen für die Kommunen**

Mit den herkömmlichen Mitteln und Methoden der klassischen Verwaltungsbehörde oder der reinen Dienstleistungsverwaltung ist die Bürgerkommune nicht zu organisieren. Und es zeigt sich immer mehr, daß damit die heutigen öffentlichen Aufgaben ganz allgemein nicht mehr zu bewältigen sind. Diese schmerzliche Erfahrung haben viele Kommunen bereits in den letzten Jahren gemacht. Ohne ein in sich geschlossenes Konzept oder ein ausgearbeitetes theoretisches Modell haben viele Kreise, Städte und Gemeinden manches verwirklicht, was als erste Schritte zur »Bürgergemeinde« angesehen werden kann. Das gilt es gleich zu zeigen.

Doch zuvor ist eines klarzustellen. Die heutigen Aufgaben der Kommunen können nicht über einen Kamm geschoren werden. Es müssen vielmehr drei Aufgabenarten unterschieden werden: »Ordnen«, »Helfen« und jetzt neu die »bürgerschaftliche, gemeinsame Arbeit«:

- Wo es um Hoheits- und Eingriffsverwaltung geht, wird die Kommune »Behörde« bleiben. Hier hat sie den Auftrag, zu »ordnen« und das Gemeinwohl gegen Einzelinteressen durchzusetzen. Der Entzug des Führerscheins, das Bußgeld, die Umweltauflage sind eben keine kundenfreundlichen Dienstleistungen, sondern hoheitliche Eingriffe in die Privatsphäre des Einzelnen im öffentlichen Interesse. Trotzdem hat sich inzwischen manches gewandelt, und es wird sich in Zukunft weiter vieles ändern. So wurden zum Beispiel in Baden-Württemberg die Voraussetzungen und Grundsätze für »Dialogorientierte Genehmigungsverfahren« nach dem Bundesimmissionsschutzgesetz entwickelt.<sup>7</sup>

- Die klassische »Leistungsverwaltung« mit Krankenhäusern und Straßenbau, Wasser- und Energieversorgung wird auch künftig typische Dienstleistung bleiben. Hier wird dem Bürger »geholfen«, sein Leben gut und zeitgemäß zu bewältigen. Dieser Bereich stand und steht zum Teil im Wettbewerb mit dem privatwirtschaftlichen Dienstleistungssektor. Nur durch Qualität, Kundenzufriedenheit und betriebswirtschaftlichen Erfolg wird die kommunale Leistungsverwaltung dem ständigen - mal offenen, mal unterschweligen - Privatisierungsdruck standhalten. Doch bei manchen Leistungsangeboten wird inzwischen danach gefragt, ob sie durch bürgerschaftliches, ganz oder teilweise ehrenamtliches Engagement verbilligt oder wieder bezahlbar gemacht werden können. Vorbildlich sind hier seit langem kleine Gemeinden, in denen

---

<sup>7</sup> Das immissionsschutzrechtliche Genehmigungs- und Anzeigeverfahren, Handlungsanleitung für ein optimiertes und beschleunigtes Verwaltungsverfahren, Ministerium für Umwelt und Verkehr Baden-Württemberg (Hg.), Stuttgart 1998.

es ehrenamtlich verwaltete Museen und Bibliotheken, stundenweise von Vereinen gemietete Hallenbäder und ähnliches gibt.

- »Gemeinschaftsaufgaben«, die Bürger und Kommune am besten gemeinsam bewältigen, lassen sich im Bereich der bisherigen Leistungsverwaltung finden, ausgliedern und in neuer Qualität gemeinsam gestalten. Hier eröffnet sich das weite Feld für die »Bürgerkommune«. Nicht gemeint sind hier spontane Bürgerinitiativen zur Verhinderung von öffentlichen Einrichtungen (zum Beispiel »Mülldeponie nur im Nachbarort«) oder zur Durchsetzung von Ansprüchen gegen Staat und Kommunen (zum Beispiel »Mehr Geld für unsere Schule - jetzt!«). Derartige »Anliegen« gehören primär und klassisch in den Bereich der »Zuschauer- und Anspruchsdemokratie« mit Wahlversprechen und Verwöhnungsstrategien. Erst wenn die Bürger bereit sind, spürbare eigene Leistungen einzubringen, Verantwortung zu übernehmen, Alternativen samt eigenen Opfern aufzuzeigen, werden die privaten »Anliegen« zu öffentlichen, bürgerschaftlichen »Angelegenheiten«.

Dabei betreffen die bürgerschaftlich organisierbaren Aufgaben keine belanglosen Spielwiesen, sondern sind harte Themen und kostspielige Angelegenheiten. Eine konsequente Umsetzung des bürgerschaftlichen Modells führt auf vielen Politikfeldern zu einem neuen Denken und zu weitreichenden Reformen.<sup>8</sup> Das sei an drei Bereichen beispielhaft aufgezeigt:

- Arbeit und Soziales (Sozialhilfe, kommunale Beschäftigungsinitiativen)
- Schule und Bildung
- Familie und kommunale Einrichtungen

Als vierter Bereich kann die Umwelt erwähnt werden. Schon bei den kommunalen Müllkonzepten, die ebenfalls einen erheblichen Mitwirkungswillen der Bürger voraussetzen, lassen sich gute Ansätze in Richtung »gemeinsame Aufgabenbewältigung« feststellen. Auf diesbezügliche Beispiele soll hier verzichtet werden, aber jeder Bürger und jeder Kommunalpolitiker erkennt sofort, wieviel Handlungsmöglichkeiten sich hier eröffnen. Darauf zielt die Agenda 21.<sup>9</sup>

## **Beispiele praktischer Umsetzung: Arbeit und Soziales**

Die Arbeitsvermittlung hat durch die kommunalen Beschäftigungsgesellschaften eine neue Qualität erhalten. Diese haben das neue Instrument der Leiharbeit entdeckt und wenden es fast überall erfolgreich an. Arbeitslose, die einen Antrag auf Sozialhilfe stellen, werden zunächst zur kommunalen Beschäftigungsgesellschaft geschickt. Etwa sechzehn bis zwanzig Prozent ziehen daraufhin erfahrungsgemäß ihren Sozialhilfeantrag zurück. Die Beschäftigungsgesellschaften bieten als erste und beste Möglichkeit, wo immer es geht, eine Leiharbeitsstelle auf dem ersten Arbeitsmarkt an. Das hat für den Arbeitgeber den Vorteil, daß er den Arbeitnehmer flexibel einsetzen und dieser sich bewähren kann. Die Erfahrung zeigt, daß dadurch gute und qualifizierte Arbeitskräfte schnell wieder Dauerarbeitsplätze finden. Da viele Beschäftigungsgesellschaften kundenorientiert denken und oft einen Mangel an qualifizierten Leiharbeitskräften haben, sind sie

---

<sup>8</sup> Pfreundschuh, Gerhard, Den Staat neu gestalten - mutige Reformen für ein erfolgreiches Gemeinwesen, München, Landsberg/L. 1997.

<sup>9</sup> Zum Beispiel Agenda 21, Auf neuen Wegen ins 21. Jahrhundert, hg. Hessisches Ministerium für Umwelt u.a., Wiesbaden 1998.

zur Zusammenarbeit mit den örtlichen Arbeitsämtern übergegangen. Sie vermitteln schon Arbeitslose, die Arbeitslosenunterstützung und noch keine Sozialhilfe erhalten. Das hat den Vorteil, daß diese Personen nicht den Anschluß ans Berufsleben verlieren und so später erst gar nicht bei der kommunalen Sozialhilfe anklopfen. Weniger qualifizierte Arbeitskräfte versuchen die Beschäftigungsgesellschaften durch Fortbildungs- oder durch Einübungsmaßnahmen bei gemeinnütziger Arbeit für den ersten Arbeitsmarkt fit zu machen. Es kann hier nicht die ganze Breite und Vielfalt erfolgreicher kommunaler Beschäftigungsinitiativen dargestellt werden. Doch hat sich gezeigt, daß immerhin vierzig Prozent der Vermittelten dauerhaft in ein Arbeitsverhältnis eingliedert werden können. 27 Prozent sind mit diesen Mitteln dauerhaft nicht eingliederbar.<sup>10</sup>

Neu und über die klassische Leistungsverwaltung hinausgehend sind folgende Gesichtspunkte:

- Die Betroffenen und die Kommune wirken aktiv und nachhaltig zusammen, damit die Arbeitslosen im ersten Arbeitsmarkt Fuß fassen. Es wird ein persönliches Vertrauensverhältnis aufgebaut. Sozialhilfe wird wieder echte »Hilfe zur Selbsthilfe« (zum Beispiel Anschubfinanzierung zur Schaffung von Beschäftigung oder Lohnkostenzuschuß für die Einarbeitungszeit). Bisher handelte man vielerorts bei der Sozialhilfe nach dem Grundsatz »Augen zu und zahlen«, also ganz im Sinne herkömmlicher Leistungsverwaltung.
- Weder gesetzliche Ansprüche noch normierende Richtlinien stehen im Vordergrund oder bestimmen das Handeln der Beteiligten. Eigene Ideen und selbstgewählte Verantwortung tragen die Aktivitäten.
- Zur örtlichen Wirtschaft bauen die kommunalen Beschäftigungsgesellschaften ebenfalls ein Vertrauensverhältnis auf. Sie versuchen, deren Anliegen, zum Teil Nöte und Probleme zu verstehen und zu lösen. Manche Beschäftigungsgesellschaften beziehen das örtliche Handwerk und Kleinunternehmen ein, um gemeinnützige Arbeiten im Bereich der Kultur (zum Beispiel Denkmalschutzmaßnahmen) oder der Ökologie zu organisieren. Außerdem wird versucht, gezielt Existenzgründer durch Rat und Tat zu fördern.

## **Das Arbeitsfeld der kommenden Jahre: Schule und Bildung**

Über den Reformbedarf bei unseren Schulen sind sich alle einig. Schon seit Jahren widmen auch die Medien immer wieder der Schule Leitartikel und Aufmerksamkeit. Der Spiegel sprach schon vor Jahren provozierend vom »Tollhaus Schule«. Auch die GEW fordert dringend die Erprobung neuer Formen des Lernens und Lehrens. Die »Erziehung« wurde nach dem weitgehenden Abschied vom »antiautoritären Erziehungsverzicht« wieder ein wichtiges Thema. Der neue Erziehungsgrundsatz »Fordern statt Verwöhnen«<sup>11</sup> entspricht den Zielen und Vorstellungen der »Bürgergesellschaft«.

Die Fähigkeit zu gemeinsamem Handeln ist im Menschen angelegt, der Wunsch nach Teilnahme am gemeinsamen Geschehen ist, wie oben gezeigt, nachweisbar vorhanden. Doch wie bei allen Begabungen, seien es sprachliche, naturwissenschaftliche, handwerkliche oder kommunikative und organisatorische, bedarf es der Einübung und Erziehung. Ohne Gelegenheiten zu Risiko, Herausforderung und Bewährung entwickeln sich auch die gemeinschaftsbezogenen Anlagen und Fähigkeiten nicht. Eine erziehungslos aufgewachsene und verwöhnte Generation könnte auch für

<sup>10</sup> Perspektiven nach Maß, Aktive Sozial- und Beschäftigungspolitik im Landkreis Osnabrück, 1998.

<sup>11</sup> Cube, Felix von, Fordern statt Verwöhnen, 9. Auflage, München 1997.

das bürgerschaftliche Modell eine verlorene Generation sein. Hier kann auf diese inhaltlichen Fragen zu Erziehung und Bildung nicht näher eingegangen werden, obwohl sie letztlich über Erfolg und Mißerfolg des Modells Bürgerkommune mitentscheiden.

Hier ist der Blick auf die schulorganisatorischen Probleme zu richten, die in der Bürgerkommune eine andere Form und Qualität erreichen. Dabei zeigen Beispiele aus westeuropäischen Nachbarländern, welche Chancen und Handlungspotentiale für gemeinsames bürgerschaftliches Handeln im Bereich Schule und Erziehung heute bei uns brachliegen. So werden zum Beispiel in der Schweiz die Schulen meist von örtlichen Schulpflegschaften geleitet; das sind Laienbehörden, vergleichbar unseren Gemeinderäten. Hinzu kommt, daß in der Regel der Gemeinderat oder die Bürger unmittelbar in den »Landsgemeinden« die Lehrer anstellen und gegebenenfalls entlassen. Nicht-beamtete, von den Betroffenen oder deren Kommune eingestellte Lehrer haben verständlicherweise ein ganz anderes Verhältnis zu Eltern, Schülern und Gemeinden als die deutschen Lehrer-Beamten in unseren traditionellen obrigkeitlich-staatlichen Schulen.

Schließlich werden bei uns die Eltern bewußt und gezielt vom Erziehungsauftrag der Schule ausgeschlossen. Die kommunale Schulträgerschaft ist bei uns rein im Sinne einer Zahlvaterschaft, ohne jegliche pädagogische oder schulorganisatorische Mitwirkungsmöglichkeit ausgestaltet. (Die Rechte des Schulträgers bei der Bestellung von Schulleitern sind eine Farce.) Gerade pädagogische Mitwirkungsrechte, vor allem der Eltern, kennen nun die holländischen und viele skandinavische Schulen.

In Holland sind siebzig Prozent aller Schulen Gemeindeschulen, der Rest Privatschulen in unterschiedlicher Trägerschaft. »Das Streben nach Freiheit, die Ablehnung zentraler Gewalt und das Beharren auf lokaler Autonomie« bestimmen das niederländische Bildungssystem.<sup>12</sup> Der im neunzehnten Jahrhundert ausgetragene Schulstreit um die »Freiheit des Unterrichts« wurde 1917 durch einige Änderungen der Verfassung beigelegt. Danach sind alle öffentlichen und privaten Schulen finanziell gleichgestellt. Die Gründung von Privatschulen ist frei.

Das sogenannte »Mammut-Gesetz« von 1968 erweiterte dann noch den Handlungsspielraum und die Verantwortung der Schulen. Es legte ausdrücklich folgende Grundsätze fest:

- Pauschale Finanzierung: Die Schulen erhalten jedes Jahr nach bestimmten Kriterien Geld zugeteilt, das sie eigenverantwortlich verwenden können.
- Eigenständige Personalplanung: Die Schulen können im Rahmen bestimmter Grundsätze selbständig entscheiden, welche Lehrer sie einstellen.
- Eigene Gestaltung der Curricula: Die einzelnen Schulen erarbeiten aufgrund der allgemein gehaltenen Formulierungen der gesetzlichen Bildungsziele für ihre Arbeit »Schulwerkpläne«. Aus diesen werden dann für die einzelnen Fächer »Schularbeitspläne« entwickelt.

Die Schulwerkpläne werden alle zwei Jahre mit Hilfe von Eltern und Schülern überarbeitet. Sie enthalten pädagogisch-didaktische Grundsätze, Stundenpläne, Fragen der Beurteilung, die Arbeitsverteilung und die Aufgaben der Lehrer sowie Unterrichtsmethoden und

---

<sup>12</sup> Schwarz, Tanja, Schulsystem und Lehrerausbildung in den Niederlanden, in: Kreienbaum Maria Anna, Meyer Karin, Rothmann Sybille u.a. (Hg.): Bildungslandschaft Europa, zehn Schulsysteme im aktuellen Vergleich, Bielefeld 1998, S.25 ff.

Arbeitstechniken.

Die Rechtsaufsicht und die Dienstaufsicht haben die Provinzen. Die Schulträgerschaft liegt bei den Gemeinden oder im Falle von Privatschulen bei Stiftungen oder Trägervereinen. Die Schulträger verwalten und leiten die Schule.

Diese großzügige Freiheit ist an zwei Voraussetzungen gebunden:

- Alle fünf bis sechs Jahre werden die Schulen von einer staatlichen Schulinspektion im Auftrag des Ministeriums für Bildung und Wissenschaft besucht.
- Es gibt landesweite Abschlußprüfungen am Ende der Sekundarstufe.

In Dänemark gibt es keine Schulpflicht, sondern nur eine Unterrichtspflicht. Es steht jedem Elternpaar frei, eine eigene Schule zu gründen. »Das dänische Schulsystem ist gänzlich anders strukturiert und von anderen Ideen geleitet als das deutsche. Das Schulsystem ist dezentralisiert aufgebaut.«<sup>13</sup> Das dänische Parlament gibt die Bildungs- und Erziehungsziele vor, doch die einzelnen Schulen und ihre örtlichen Schulträger legen den Weg zu den Zielen fest. Die vom Erziehungs- und Bildungsministerium veröffentlichten Leitlinien sind nur Empfehlungen. Jede Schule entwickelt ihre eigenen Curricula, die den genannten Bildungs- und Erziehungszielen sowie dem daraus abgeleiteten Rahmenplan des Erziehungs- und Bildungsministeriums entsprechen müssen. Das dafür verantwortliche Gremium einer Schule besteht meist aus der Schulleitung, zwei Lehrern, zwei Schülern und fünf bis sieben Eltern. Den dänischen Schulen gelingt es, eine relativ enge Bindung zwischen Lehrern und Schülern, Schule und Elternhaus aufzubauen. Diesem Ziel dient auch der Umstand, daß ein Klassenlehrer eine Klasse meist über die gesamten neun Grundschuljahre leitet.<sup>14</sup> Privatschulen haben gegenüber den öffentlichen Schulen vor allem drei Freiheitsgarantien: Freiheit der Ideologie (und in großen Teilen auch des Lehrplans), Freiheit der Lehrerauswahl, Freiheit der Schülersauswahl.

In Deutschland gibt es seit längerem viele Diskussionen<sup>15</sup> und Kommissionen.<sup>16</sup> Die Umsetzung neuer Vorstellungen im schulorganisatorischen Bereich ist bisher im internationalen Vergleich leider mangelhaft bis ungenügend. Das könnte sich in den nächsten Jahren unter dem Einfluß bürgerschaftlicher Vorstellungen ändern. Die Bertelsmann Stiftung widmet sich zum Beispiel in Zusammenarbeit mit dem nordrhein-westfälischen Ministerium für Schule und Weiterbildung nachdrücklich dieser Aufgabe.<sup>17</sup> Dabei ist eines völlig offen: Wollen wir eine große Reform gemäß den eben genannten ausländischen Vorbildern? Das könnte die volle Kommunalisierung der Schule bringen, echte Mitwirkungs- und Entscheidungsmöglichkeiten für die Eltern und älteren Schüler, nur noch Vorgaben der Bildungsziele (zum Beispiel durch zentrale Abschlußprüfungen) und Freiheit für den Weg zu den Zielen (weithin eigenverantwortliche Gestaltung von Unterricht und Curricula).<sup>18</sup> Das wäre dann im Sprachgebrauch der heutigen Wirtschaft ein »Business Process Reengineering«, ein echter Um- und Neubau der

---

<sup>13</sup> Knaack, Melke, Dänemark und sein Schulsystem, in: Kreienbaum Maria Anna, Meyer Karin, Rothmann Sybille u.a. (Hg.), a.a.O., S.82 ff., 84.

<sup>14</sup> Knaack, Meike, a.a.O., S.86.

<sup>15</sup> Brockmeyer, Rainer, Lagebericht Deutschland, in: Schulleitung und Schulaufsicht. Neue Rollen und Aufgaben im Schulwesen einer dynamischen und offenen Gesellschaft, Innsbruck, Wien 1998, S. 119 ff.

<sup>16</sup> Zukunft der Bildung - Schule der Zukunft: Denkschrift der Kommission beim Ministerpräsident Nordrhein-Westfalen/Bildungskommission NRW, Neuwied, Krefeld, Berlin 1995.

<sup>17</sup> Lohre, Wilfried (Hg.), Schule in der Stadt, Gütersloh 1999; ders. (Hg.), Schule & Co., Projektreport 1 u. 2, Gütersloh 1998; Bertelsmann Stiftung (Hg.), Ziele und Wege innovativer Schulen in Deutschland, Gütersloh 1998.

<sup>18</sup> Pfreundschuh, Gerhard, Den Staat neu gestalten - mutige Reformen für ein erfolgreiches Gemeinwesen, München/Landsberg L. 1997, S.99 ff., Modell >Schule 2000<.

Schulorganisation. Der andere Weg ist die ständige, kontinuierliche Verbesserung, zunächst im Rahmen der heutigen Schulgesetzgebung mit kleinen innovativen Schritten. Auf diesem Weg befinden sich derzeit die gemeinsamen Projekte von Bertelsmann Stiftung und nordrhein-westfälischer Kultusverwaltung.

Wünschenswert wäre hier ein lebendiger Wettbewerbsföderalismus. Die großen Flächenstaaten der Bundesrepublik sollten nicht mehr alle Schritte in die Zukunft auf den gemeinsamen Kultusministerkonferenzen und Länderarbeitsgemeinschaften absprechen und so auf den kleinsten gemeinsamen Nenner zurückschneiden. Sie sollten vielmehr einmal versuchen, allein echte Reformschritte zu wagen - und dies in bewußter Konkurrenz zu den übrigen Bundesländern. Von Bevölkerungszahl und geographischer Größe entsprechen die größeren Bundesländern den kleinen Staaten der Europäischen Union (Niederlande, Österreich, Belgien, Portugal). Der Weg zur Bürgergesellschaft wird ein langer, aber ein lohnender sein. Vielleicht ist es der einzige Weg aus der heutigen Misere mit Reformstau und Staatsverdrossenheit, mit bürgerlicher Interesselosigkeit und dem Zerfall des allgemeinen Verantwortungsbewußtseins.<sup>19</sup>

### **Die Möglichkeit sofortigen Beginns: Familie und kommunale Einrichtungen**

Auf Reformen von oben brauchen die Kommunen jedoch nicht zu warten. Es gibt Tätigkeitsfelder, bei denen sofort mit bürgerschaftlichen Organisationsformen begonnen werden kann, weil sie sich bereits in kommunaler Zuständigkeit befinden. Hier sind kommunale Kindergärten, Volkshochschulen, Musikschulen und weitere kommunale Kultureinrichtungen zu nennen. Wer dies alles als klassische Leistungsverwaltung kosten- und verantwortungsfrei anbietet, macht nach den Grundsätzen der Bürgergesellschaft etwas falsch. Natürlich ist es einfach, wenn die örtliche Kirchengemeinde den Kindergarten betreibt, die Kommune ihn bezahlt und die Erzieherinnen samt ihrer Lobby bestimmen, was dort geschieht - vom Personalbedarf über die Ausstattung bis hin zu den Öffnungszeiten. Das ist dann oft für fast alle Beteiligten sehr bequem, außer für die »Kunden«, nämlich die Mütter mit mehreren kleinen Kindern.

Entscheidend ist die Zusammenführung und das gemeinsame Handeln von Eltern, Erzieherinnen und Träger. Dabei ist wichtig, daß ein aus diesen Beteiligten zusammengesetztes Gremium nur die Grundsätze beschließt und nicht Einzelfälle an sich zieht. Unter Mitwirkung verstehen heute viele Eltern die nachhaltige Durchsetzung eigener Interessen oder Einzelinteressen ihrer Kinder. Hier gelten jedoch die Grundsätze der Befangenheit und das Prinzip der Trennung von Grundsatzentscheidungen (zuständig Beschlußgremium) und Ausführung dieser Grundsätze im Einzelfall (zuständig zum Beispiel die eigenverantwortlich handelnde Erzieherin). Nur die Abweichung von vereinbarten Grundsätzen im Einzelfall kann gerügt werden. Erste Tastversuche in die richtige Richtung findet man im neuen Kindergartengesetz des Landes Baden-Württemberg. Dieses soll ermöglichen, daß »erfahrene Mütter« als Fachkräfte anerkannt werden und im Kindergarten mitarbeiten können. Postwendend kam auch heftige Kritik von der Gewerkschaft ÖTV. Die Arbeitsplätze für Kinderpflegerinnen, die in der Regel über einen Hauptschulabschluß in das Berufsfeld Erziehung einstiegen, würden dadurch wegfallen. Nicht nur unter den Gesichtspunkten der Bürgergesellschaft, sondern auch nach dem mit Verfassungsrang versehenen Recht der Eltern auf Erziehung ist die Gewerkschaftskritik

---

<sup>19</sup> Vgl. Teufel, Erwin (Hg.), Was hält die moderne Gesellschaft zusammen? Frankfurt/M. 1996, Tagung der Landesregierung Baden-Württemberg am 6./7. April 1995 in Karlsruhe.



zurückzuweisen.

Wer erlebt hat, welche rechtlichen, bürokratischen und berufsständischen Hürden zum Beispiel die Einrichtung von Ganztagskindergärten behindern und unbezahlbar machen, der weiß, daß selbst einfache Fortschritte und Verbesserungen an den engmaschigen Gesetzes- und Verwaltungsvorschriften und an der starken Arbeitnehmerlobby und -mentalität scheitern können. Hier würde bürgerschaftliche Eigenverantwortung und Selbstorganisation aller Voraussicht nach einen großen Befreiungsschlag herbeiführen.<sup>20</sup>

Die Gedanken zur Bürgerkommune lassen sich schnell und weitreichend weiterspinnen. Die Zielrichtung ist bereits erkennbar, und Beispiele in vielen europäischen Ländern und in Nordamerika machen Mut, zur Tat zu schreiten. Nicht zu übersehen sind die Möglichkeiten, die vielen Synergien zu nutzen, die sich hier den Kommunen bieten. Wenn der Kindergarten beispielsweise ehrenamtliche elterliche Helferinnen beschäftigen will, kann die Volkshochschule vorher eine entsprechende erzieherische Grundausbildung anbieten. Nach den Grundsätzen der Selbstverwaltung könnte dann eine zum Beispiel aus Eltern, Träger und Erzieherinnen paritätisch besetzte Kindergartenleitung bestimmen, ob eine solche Vorbildung verbindlich gefordert wird oder nicht. Laßt uns mehr Demokratie wagen!

Entscheidend für den Erfolg oder Mißerfolg werden die Einsichten und Überzeugungen aller Beteiligten sein. Daher gehört vor die Organisations- und Strukturfrage der Kommunikationsprozeß zwischen den Kommunalverwaltungen, den Mandatsträgern und den Bürgern. Diesen Prozeß anzuregen und zu steuern, erfolgreiche Beispiele aus der Kommune und von außerhalb vorzustellen, wird eine wichtige Aufgabe der kommunalen Verwaltungschefs und ihrer leitenden Mitarbeiter sein. Unverzichtbar wird es auch sein, die Ideen und Grundsätze von Kommunitarismus und Bürgergesellschaft bekannt und populär zu machen.

---

<sup>20</sup> Vgl. dazu Pfreundschuh, Gerhard, Den Staat neu gestalten, a.a.O., 5.65 ff., 76 »Vom Kindergarten zum >Familiengarten 2000<<.