



Dr. Thomas Kuder

„Demokratie muss immer wieder neu erarbeitet werden!“

Fünf Dialogforen auf dem 2. Kongress zum Städtenetzwerk am 7. Oktober 2011 in Berlin

In zwei Kongressvorträgen hatten Peter Rohland (vhw) und Prof. Dr. Hans J. Lietzmann (Bergische Universität Wuppertal) die ausgearbeiteten Ansätze des vhw zu den Dialogen im Städtenetzwerk vorgestellt. Nachfolgend boten fünf Dialogforen die Gelegenheit, zentrale Aspekte dieser Ansätze anhand der folgenden Leitfragen zu diskutieren:

- Wie kann man mittels Dialog „auf Augenhöhe“ mehr lokale Demokratie wagen?
- Wer kann wie kommunalpolitische Themen auf die Tagesordnung setzen?
- Wie erreicht man alle Bürger und wie sollte man mit ihnen dauerhaft erfolgreich kommunizieren?
- Was bedeutet Kommunalpolitik mit „der Kraft des besseren Arguments“?
- Wie kommt man über den Dialog zu effizienten und legitimen Entscheidungen?

Forum 1: Mehr lokale Demokratie wagen – aber wie?

Input: Prof. Dr. Thomas König, Universität Mannheim; Ulrich Hörning, Stadt Mannheim

Moderation: Sebastian Beck, vhw Berlin

Forum 2: Vom Dialog zur Entscheidung: Wer hat das letzte Wort?

Input: Prof. Dr. Hans J. Lietzmann, Dr. Volker Mittendorf, Bergische Universität Wuppertal; Christiane Heil, Stadt Essen

Moderation: Dr. Frank Jost, vhw Berlin

Forum 3: Agenda-Setting: Wer bestimmt das Thema?

Input: Britta Rösener, RWTH Aachen; Florian Gosmann, Landeshauptstadt Kiel

Moderation: Bernd Hallenberg, vhw Berlin

Forum 4: Gelungene Kommunikation – von der Ausnahme zur Regel!

Input: Prof. Klaus Wermker, Essen; Albert Geiger, Stadt Ludwigsburg

Moderation: Carolin Klingsporn, vhw Berlin

Forum 5: Kommunalpolitik mit der Kraft des besseren Arguments?

Input: Prof. Dr. Gary S. Schaal, Claudia Ritzi, Helmut-Schmidt-Universität Hamburg; Dr. Rena Wandel-Höfer, Landeshauptstadt Saarbrücken

Moderation: Dr. Thomas Kuder, vhw Berlin

Forum 1: Mehr lokale Demokratie wagen – aber wie?

Prof. Dr. Thomas König sprach in seinem Vortrag über die seit Jahren sinkende Wahlbeteiligung und deren Ursachen. Vor allem die Bedeutung der Volksparteien hätte deutlich abgenommen. Die Ursachen dafür seien vielschichtig, dazu gehörten die Ausdifferenzierung der Gesellschaft, fehlende Themenflexibilität und ein strukturelles Organisationsdefizit bei der Personalrekrutierung. Die kleineren Parteien wiesen dagegen ein stabiles Niveau beim Stimmenanteil auf. Der Zuwachs könne jedoch die rückläufige Wahlbeteiligung nicht kompensieren. Zum Abschluss plädierte König dafür, die Bürgerbeteiligung

als Wettbewerb der Interessen in einen Wettbewerb der demokratischen Instrumente (z.B. zwischen repräsentativer und dialogorientierter Demokratie) zu überführen.

Ulrich Hörning stellte dem einen kommunalen Ansatz gegenüber: „Mannheim wagt die direkte Demokratie“. Die Stärkung der Bürgerbeteiligung sei strategisches Ziel der Stadt. Transparenz, Informationsbereitstellung, Beteiligung und Engagement würden gefördert und zudem auf die gewählten Ebenen zurückgeführt. Mannheim beginne hier bei den Bezirksbeiräten. Derzeit werde die Arbeit des Gemeinderats neu geordnet. Dabei stünden drei große Projekte im Mittelpunkt:

- Das BürgerForum 2011 lade die Bürgerschaft ein, zu diskutieren, wie der gesellschaftliche Zusammenhalt in Deutschland verbessert werden könne. Mannheim zähle zu den 25 Städten und Landkreisen, die an diesem Projekt beteiligt seien. Damit sei eine Diskussionsplattform entstanden, auf der über Themen wie Bildung, Integration oder Demokratie debattiert werde. Die Ergebnisse gingen in ein bundesweites Bürgerprogramm und in das Projekt Bürgerstadt ein.
- Der Migrationsbeirat fungiere als Interessenvertretung für die in Mannheim lebenden Menschen mit Migrationserfahrung, deren Anteil Ende 2010 bei rund 38% der Bevölkerung gelegen hat. Die Aufgaben seien die Beratung des Gemeinderates zu migrations- und integrationsrelevanten Aspekten und Fragestellungen sowie die migrationspezifische Interessenvertretung.
- Der Fachbereich Rat, Beteiligung und Wahlen arbeite für die Bürgerschaft, den Gemeindebeirat und die Bezirksbeiräte. Damit sei eine Einheit geschaffen worden, die politische Beteiligungsprozesse betreut und für Methoden und



Themenmanagement verantwortlich ist. Wichtige Aufträge seien u.a. die „Rundumbetreuung“ des Gemeinderats und seiner Gremien, d.h. Vorbereitung, Betreuung und Abwicklung von Sitzungen und Wahlen.

Ulrich Hörning plädierte abschließend für eine bessere Organisation von Demokratie und mehr Demokratiebildung: „Demokratie muss immer wieder neu erarbeitet werden.“

Forum 2: Vom Dialog zur Entscheidung: Wer hat das letzte Wort?

Einleitend erörterten Prof. Hans J. Lietzmann und Dr. Volker Mittendorf angesichts der gesellschaftlichen Herausforderungen und aktuellen Probleme der repräsentativen Demokratie verschiedene Möglichkeiten zur Einbindung dialogischer Verfahren in politische Entscheidungsprozesse. Diese reichten von klassischer Bürgerbeteiligung über Konfliktbeteiligung, Beteiligung als (Ko-)Produktion bis zum Bürgerdialog (in Mehrheits-/Konsensarenen), die je nach Sachlage den Rahmenbedingungen und Bedürfnissen der Akteure am besten Rechnung trügen und zu mehr Akzeptanz führten. Darüber hinaus sei der Blick vor allem auf die Qualität der Beteiligung zu lenken. Diese hänge maßgeblich von der politischen Einbindung ab. Entscheidungen erführen nach intensiver Beteiligung mehr Akzeptanz und Legitimation.

Christiane Heil unterstrich die Notwendigkeit von Dialogen. Allerdings stelle sich die Frage, inwieweit die Kommunalpolitik bereit bzw. in der Lage sei, die in Beteiligungsverfahren gefundenen Lösungen umzusetzen. Aus der Sicht der Verwaltung und des Rats würden u.a. folgende Fragen aufgeworfen:

- Wieso sollte die Beteiligung einer kleinen Gruppe – selbst wenn sie repräsentativ sei und alle Beteiligten gleichermaßen „gehört“ würden – zu höher legitimierten Entscheidungen führen, als es Entscheidungen eines Rates seien?
- Die Komplexität der Sachverhalte und Problemlagen, die im Kommunalparlament zu bewältigen seien, werfe auch die Frage auf, wie (ehrenamtliche) Ratsmitglieder zu befähigen seien. Häufig fühlten sich diese fachlich überfordert und „gesteuert“. Dennoch habe formal gesehen der Rat das letzte Wort. Bei gelungenen Beteiligungsverfahren würde die Ratsmehrheit im Zweifel dem Bürgervotum folgen, andernfalls habe der Rat womöglich vor der nächsten Wahl zum letzten Mal „das letzte Wort“.

In der anschließenden Diskussion wurden vor allem das lokale Beteiligungsmanagement, das Spannungsverhältnis zwischen repräsentativer und lokaler Demokratie und die Probleme beim Zusammenwirken von Rat und Verwaltung thematisiert. Angesichts der neuen Herausforderungen und der Vielfalt an Beteiligungsverfahren bestand Einigkeit darin, dass die Kommune das Zentrum für aktive Bürgerbeteiligung bilde. Erfolgsbedingungen und Hindernisse bei Beteiligungsverfahren wurden u.a. in folgenden Aspekten gesehen:

- Beteiligungsverfahren seien tendenziell sozial selektiv (Integration artikulationsschwacher Kreise sei schwierig). Auch eine Zufallswahl könne dieses Problem nicht lösen;
- Klassische Beteiligung käme oft zu spät (oder würde erst bei persönlicher Betroffenheit wahrgenommen), Einwirkungen auf Entscheidungsprozesse seien ggf. nicht mehr möglich;
- Vorschläge und Ideen aus Beteiligungsverfahren lägen häufig außerhalb der realen Handlungsspielräume und seien rechtlich nicht umsetzbar;
- Konsensarenen würfen die Frage auf, wer denn entscheiden könne, welches „das bessere Argument“ sei;
- Auch stelle sich die Frage, wie eine Anbindung der Dialogergebnisse an den politischen Entscheidungsprozess gewährleistet werden könne.

Das Spannungsverhältnis zwischen Rat und Verwaltung zeige sich z.B. bei der Instrumentalisierung von Bürgerbeteiligung. Gebe es in der Bevölkerung Widerstand gegen ein Vorhaben, könne die Verantwortung auf ein Beteiligungsverfahren abgewälzt werden. Auch seien Interessenkonflikte oft nicht im Konsens zu lösen. Hier sollten frühzeitige Aushandlungsprozesse im Vordergrund stehen.

Die Einbeziehung von Bürgern in politisch-administrative Entscheidungsprozesse auf kommunaler Ebene, so das Fazit, sollte weiter gefördert werden. Entscheidend für die Legitimität und Akzeptanz der zu treffenden Entscheidungen sei die Qualität der Willensbildung. Repräsentative Demokratie und bürgerschaftliche Beteiligung seien dabei nicht als Gegenpole zu verstehen.

Forum 3: Agenda-Setting: Wer bestimmt das Thema?

Britta Rösener zeigte in ihrem Impulsvortrag anhand mehrerer Beispiele, dass Themen sowohl von Bürgern als auch von Kommunen gesetzt würden. Engagement finde in vielfältiger Form statt, könne aber für Kommunen auch neue Aufgaben nach sich ziehen und folglich unbequem werden. Wichtig sei es, dass Bürger für unterschiedlichste Themen Gestaltungskraft entwickeln. Ein Problem sei jedoch vielfach, dass bei den Kommunen keine geeignete Schnittstelle für Engagement vorzufinden ist und selbst organisierte Bürgergruppen oft marginalisierte Gruppen ausschließen. Aus diesen Gründen sei die Kommune gefordert, 1. Zuständigkeiten und Haltungen für Engagement-Politik zu entwickeln, 2. frühzeitige und professionelle Beteiligung an der Stadtpolitik ins Leben zu rufen, 3. für die Teilhabe Ausgegrenzter (Arbeitslose, Arme und Ausländer) zu sorgen.

Florian Gosmann sieht eindeutig die Kommune als Regisseur, der über das Wie und Wann von Beteiligung zu entscheiden habe. Den Bürgern sollte dabei jedoch entgegengekommen werden. Dies 1. durch mehr Transparenz (gläserne Akte), 2. durch (informelle) frühzeitige Beteiligungsformen bzw. Ab-



frage von Meinungen und Stimmungen vor der eigentlichen/formellen Beteiligung und 3. durch vielfältige Angebote des Zuhörens (Foren, Veranstaltungen).

Bei der Vernetzung von Akteuren habe man gute Erfahrungen mit Plattformen gemacht, mit denen Verwaltungswissen transportiert und eine Verbindung zum Bürger geschaffen werde. Dadurch würden auch „die Leisen lauter gemacht“, d.h. die Inklusion von marginalisierten Gruppen befördert. Britta Rösener fügte hinzu, den Einrichtungen vor Ort käme somit eine Schlüsselrolle als Anlaufstelle und Treffpunkt zu. Für eine nachhaltige Kommunikation sollte zudem mit Multiplikatoren gearbeitet und langfristige Beziehungen geschaffen werden. Es gelte folgende Grundsätze festzuhalten: 1. Integration aller Akteure/Stakeholder, 2. Inklusion aller Gruppen (Legitimation), 3. Information/Kommunikation „auf Augenhöhe“ (Deliberation).

Die praktische Umsetzung sollte durch eine wie auch immer gestaltete Einrichtung/Plattform erfolgen, z.B. bei Wohnungsunternehmen auch schlicht als Beschwerdemanagement, das den Betroffenen eine Stimme verleiht. Im Idealfall solle dies auf Quartiersebene stattfinden, was, so Gosmann, eine gewisse Lebens- und Bürgernähe mit sich bringe. Letztlich komme eine Agenda durch unterschiedlichste Einflüsse zustande, es sollte nur eine Schnittstelle gefunden werden, die die Impulse aufnimmt, verknüpft und damit weiterarbeitet.

Forum 4: Gelungene Kommunikation – von der Ausnahme zur Regel!

Prof. Klaus Wermker befasste sich in seinem Impuls mit den Bedingungen für eine dauerhaft gelingende Kommunikation zwischen Kommunen und Bürgern. Es reiche nicht aus, Demokratie und Teilhabe auf den Prozess des Wählens zu beschränken. Die frühere Definition von Wahl als Erteilung einer Handlungsvollmacht für Experten sei überholt. Ein Umdenken müsse auch in den Kommunen stattfinden, denn zu oft sei es noch „das Schlimmste, wenn Beteiligung stattfindet“.

Es bedürfe einer kommunalen Streit- und Dialogkultur. Grundvoraussetzung dafür wäre das programmatische Bekenntnis zu Beteiligung und bürgerschaftlichem Engagement. Dieses politische Bekenntnis müsse auch in den Verwaltungen gelebt werden, nur dann könne eine gelingende Kommunikation zur Regel werden. Wichtig sei zudem, dass Engagementförderung sowie Bürgerbeteiligung sozialraumbezogen und zielgruppenorientiert organisiert wird. Auch dürfe nicht vergessen werden, dass dafür Ressourcen benötigt würden, die von den Kommunen bereitzustellen seien. Kommunale Akteure müssten des Weiteren in Aus- und Fortbildungen zum Thema Kommunikation und Bürgerorientierung qualifiziert werden. Zudem müsse der systematische Austausch mit der Politik gewährleistet werden. Im Dialog mit den Bürgern gelte es für Kommunen, eine neue Anerkennungskultur zu entwickeln.

Dazu müssten die Politiker aus ihrer Rolle treten, Entscheidungsfreiräume schaffen und so die Möglichkeit zum Dialog einräumen. Auch stelle sich dann die Frage, wie bürgerschaftliches Engagement zu würdigen sei.

Albert Geiger betonte, eine Dialogkultur müsse die Verwaltungsmitarbeiter im laufenden Betrieb erreichen, was eine große Herausforderung sei. In Ludwigsburg sei Bürgerbeteiligung z.B. ein dauerhafter Entwicklungsprozess, der sich auch um die Frage drehe, wie sich die Bindungen der Bürger zur Stadt verändern. Hier spielten auch die neuen Medien eine Rolle, die eine schnelle Reaktion erlauben. Statt von Bürgern spräche man von „Freunden“ und auch beim Dialog gehe es darum, ein „Wir-Gefühl“ zu schaffen. Dabei hätten sich Zukunftskonferenzen als erfolgreiches Instrument erwiesen. Hier hätte man gemeinsam mit Bürgern „von oben“ auf die Stadt geschaut, bei Stadtpaziergängen ein Feedback eingeholt und so Verbindlichkeit und ein Wir-Gefühl hergestellt.

Auch müsse die Verwaltung intensiv auf Konflikte vorbereitet werden und üben, wie man diese mit den Bürgern erfolgreich bewältigen und psychologische Barrieren abbauen könne. Derzeit führten meist erst die Probleme zur Bürgerbeteiligung. Damit werde die Chance vertan, Beteiligung als Ressource zu verwenden. Es stelle sich daher die Frage, wie sich die Nutzung dieser Ressource in Dialogen bewerkstelligen lasse, bevor fertige Pläne existieren. Auch Nachvollziehbarkeit sei für den Bürger sehr wichtig, sie könne sichergestellt werden, indem der Bürger von Anfang an einbezogen werde. Allerdings, so Albert Geiger, seien manche Prozesse für den Bürger einfach zu komplex. Daher sollten Dialoge auf konkrete Vorhaben aus dem Umfeld der Bürger heruntergebrochen werden. Es gebe zwar keinen Masterplan für Beteiligung, eine Streitkultur sei aber dringend erforderlich. Dazu müsse mehr Information, Transparenz und Nachvollziehbarkeit geschaffen werden. Zudem müsse die Verwaltung auch mal die Größe haben, ihre Ziele zu verändern.

Forum 5: Kommunalpolitik mit der Kraft des besseren Arguments?

Der wachsende Bedarf an komplexen, zukunftsfähigen Entscheidungen, so Prof. Dr. Gary S. Schaal in seinem Vortrag, sei die große Herausforderung; Wissen, Dialog und Motivation seien die Garanten einer erfolgreichen Kommunalpolitik mit der Kraft des besseren Arguments. Bindeglied zwischen Expertendiskursen mit hoher Fachkenntnis und geringer Inklusion sowie direktdemokratischen Verfahren mit geringer Fachkenntnis und hoher Inklusion sei der Dialog. Ist dieser gut gestaltet, könne über die Veränderung der Wissensbasis und den Austausch zwischen motivierten Akteuren die Entscheidung politischer Präferenzen deutlich verbessert werden.

Für das Wissen seien ausgewogene Vorabinformationen, die Einbeziehung von Experten und die Repräsentativität unter



Abb. 1: Forum 4: Gelungene Kommunikation – von der Ausnahme zur Regel! (Foto: Metscher)

den Akteuren im Sinne einer „Schwarmintelligenz“ unabdingbar, für den Dialog seien eine gute Moderation, gegenseitiger Respekt, wechselseitige Anerkennung und der Ausschluss von Experten als Dialogteilnehmer erforderlich. Für die Motivation der Akteure seien der Diskussionsgegenstand, die frühzeitige Einbeziehung und das Vorliegen von Alternativen, also die politische Entscheidungsrelevanz der Dialoge wesentlich.

Alles in allem gewinne das beste Argument in einem gelungenen Dialogprozess insbesondere dann,

- wenn das Thema richtig gewählt ist und gute Informationen zur Verfügung stehen,
- wenn der Teilnehmerkreis richtig bestimmt ist und ein Moderator den Dialog anleitet und
- wenn dem Ergebnis eine Entscheidungsrelevanz zukommt.

Der Impulsvortrag rief eine Fülle an Wortmeldungen hervor, so dass Dr. Rena Wandel-Höfer sich bereit erklärte, ihren Kommentar in die gemeinsame Diskussion einfließen zu lassen. Diskutiert wurde zunächst die Frage, ob „die Kraft des besseren Arguments“ bei ideologisch aufgeladenen oder ethischen Fragestellungen überhaupt zum Tragen käme. Jeder Akteur wäre überzeugt, die besseren Argumente zu haben, wer wolle also entscheiden, was im Einzelfall richtig sei. In der Tat, antwortete Gary S. Schaal, seien ideologisch aufgeladene Dialoge schwierig. Man könne nur darauf bauen, dass die Akteure toleranter würden, die gegenseitigen Argumente besser nachvollziehen und akzeptieren könnten und somit ein Konsens erleichtert werde. Was das „bessere Argument“ sei, darüber befänden letztlich die Akteure u.a. durch den Grad der Akzeptanz.

Ein weiteres Thema war die Legitimität von Dialogen. Ist die Entscheidung einer geschlossenen, kleinen Dialoggruppe wirklich besser legitimiert als die Entscheidung eines gewählten Stadtrates? Bleibt der Lerneffekt im Dialog nicht auf diese Gruppe begrenzt? Gary S. Schaal und Claudia Ritzi erwiderten, den Medien käme für eine entsprechende Außenkommunikation eine konstitutive Rolle zu. Multiplikations- und „Spill-Over-Effekte“ durch Medien seien unabdingbar, um die

Akzeptanz einer im kleinen, repräsentativen Kreis getroffenen Entscheidung gegenüber der ganzen Bürgerschaft zu steigern. Bei entsprechender Kommunikation nach außen, so Claudia Ritzi, sei die Akzeptanz einer Bürgerentscheidung jedoch tatsächlich größer als die Akzeptanz einer Ratsentscheidung.

Ein dritter Themenkomplex befasste sich mit der (ehrenamtlichen) Stadtpolitik, deren Rolle im Dialog zu klären sei. Man dürfe die Kommunalpolitik „nicht auf Diät setzen“ und müsse Politiker stärker einbeziehen. Allerdings widerspreche dies der Regel, dass Experten und Politiker zwar gehört werden, aber am Dialog nicht teilnehmen sollten. Dies sei, so Claudia Ritzi, sinnvoll, da sie sich besser ausdrücken können als manche Bürger, wodurch ein gleichberechtigter Dialog erschwert wird. Zur Frage, ob ein neutraler Moderator hier nicht für einen Ausgleich sorgen könne, gebe es kaum Erfahrungen, es käme also durchaus auf einen Versuch an.

Dr. Rena Wandel-Höfer unterstrich die Aussage, dass die Politiker in den Dialogen nicht zu kurz kommen dürften. Allerdings sollten sie ihre Anliegen in leicht verständlichen Worten darlegen, ansonsten nur als Zuhörer agieren sowie die Kritik der Bürger und das Bürgervotum ernst nehmen. Darüber hinaus müssten aber die kommunalen Entscheidungsträger ihre Entscheidungskompetenz behalten, lokale Demokratie dürfe hier nicht ausgehöhlt werden. Wichtig sei insbesondere, was sich langfristig im Verhältnis zwischen Staat und Bürgern entwickle.

Auf die Feststellung eines Zuhörers, dass in einer Demokratie ein Konsens im Sinne einer objektiven Wahrheit nicht immer erreichbar und eine Mehrheitsentscheidung daher unverzichtbar sei, wies Claudia Ritzi darauf hin, dass die Entscheidungskompetenz gemäß Verfassungswirklichkeit bei allen Dialogen letztlich immer bei den Räten und deren Mehrheitsentscheidung liege.

Dr. Thomas Kuder
Wiss. Referent vhw e.V., Berlin

Der Beitrag basiert auf den Kongress-Protokollen von Dr. Diana Coulmas, Bernhard Drews, Stefanie Gutknecht, Christian Höcke und Ursula Lincke.